

DUE DATE SLIP**GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj)

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER S No	DUE DATE	SIGNATURE

ग्रामीण स्थानीय प्रशासन

रविन्द्र शर्मा
लोक प्रशासन विभाग
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

प्रामुख्यम्
डॉ० इम्बाल नारायण

पिन्टवैल पब्लिशर्स
जयपुर
1985

प्रकाशक :

श्रीमति किरण गुप्ता
प्रिन्टवैल पब्लिशर्स
सी-123 मंगल मार्ग
बापू नगर, जयपुर

प्रथम संस्करण 1985

© रविन्द्र शर्मा

वितरक

रूपा बुक्स इन्टरनेशनल
सी-123 मंगल मार्ग बापू नगर,
जयपुर-302015

रूपा प्रिन्टर्स एण्ड एमोसिएट्स जयपुर
द्वारा मुद्रित ।

पुज्य माताजी एवं पिताजी
को
सादर समर्पित

—रविन्द्र शर्मा

कुलपति

काशी हिन्दू वि. वि.
वाराणसी-221005
सितम्बर 1, 1984

प्रावकथन

मैंने डॉ. रविन्द्र शर्मा की "ग्रामीण स्थानीय प्रशासन" नामक पुस्तक पढ़ी। उन्होंने पंचायती राज सस्यामों के उत्थान, वानूनी ढाचा, कार्य-कलापो का इस पुस्तक में मूल्यांकन किया है जो सतुलित है और जिसने विषय सामग्री विभिन्न शोध प्रबन्धों से एकत्र की गई है। इस प्रकार की पुस्तक का विशेषकर हिन्दी में अभाव था जो उनके प्रयास से पूर्ण हो सका है। मैं अपनी ओर से और पंचायती राज सस्था में रुचि रखने वाले सभी शोध कर्ताओं, विद्वानों और सामान्य जनता की ओर से उन्हें उनकी इस रचना के लिए बधाई देता हूँ। मुझे विश्वास है कि यह पुस्तक लोकप्रिय होगी और इससे लेखक को इस प्रकार की और रचना करने की भविष्य में प्रेरणा भी मिलेगी।

इकबाल नारायण
कुलपति

विषय-सूची

	v
प्राक्कथन	1-16
1 पचायती राज का ऐतिहासिक सदर्भ	17-27
2 पचायती राज का सैद्धान्तिक परिप्रेक्ष्य	28-40
3 ग्राम सभा का गठन और कार्य	41-75
4 ग्राम पचायत का गठन और कार्य	76-93
5 पचायत समिति गठन और कार्य	94-104
6 जिला परिषद गठन और कार्य	105-116
7 ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग	117-125
8 चुने हुए पदाधिकारियों की स्थिति और कार्य	126-159
9 कार्मिक वर्ग की स्थिति और कार्य	160-171
10 पचायती राज में कार्मिक प्रशासन	172-181
11 पचायती राज में समन्वय	182-196
12 पचायती राज में वित्तीय प्रशासन	197-215
13 पचायती राज पर नियंत्रण एवं पदवेक्षण	216-223
14 पचायती राज की विशेषताएं	224-238
15 राजस्थान के सदर्भ में नवीन स्थिति	
परिशिष्ट	239-242
1 बलवत राय मेहता प्रतिवेदन की प्रमुख सिफारिशें	243-246
2 अशोक मेहता प्रतिवेदन की प्रमुख सिफारिशें	

भारत में पंचायतीराज : एक ऐतिहासिक संदर्भ

भारत में ग्राम पंचायतें प्रादि काल से ही ग्रामीण जीवन का अंग रही हैं। किन्तु इनके कार्य, संरचना और सामाजिक स्थिति के विषय में जानकारी बहुत कम है। पंचायतों के संगठन और कार्य प्रणाली पर क्षेत्रीय इतिहास अत्यल्प है। राजस्थान के सदर्भ में यह कथन विशेष रूप से सत्य है क्योंकि इस क्षेत्र में स्थानीय स्वायत्त संस्थाओं के इतिहास की खोज के लिये किये गये प्रयास नगण्य रहे हैं। वास्तव में राजस्थान में पंचायतों से सम्बन्धित प्रमाण प्रादि केवल वर्तमान काल से ही सम्बन्धित हैं। प्राचीन काल, मध्यकाल और ब्रिटिशकाल के इतिहास के लिए अप्रत्यक्ष प्रमाणों पर आधारित रहना होता है। प्रस्तुत अध्ययन में पंचायतीराज के विकास का लेखा प्रस्तुत करने का एक प्रयास किया गया है। इस प्रयास के क्रम में आधुनिक विकास पर ही अधिक ध्यान केन्द्रित रहा है।

राजस्थान में प्राचीन काल में पंचायतें

भारत के अन्य क्षेत्रों की भांति ही राजस्थान में भी ग्राम पंचायतें प्राचीन काल से विद्यमान थीं। अनन्त सदाशिव अत्तेकर ने लिखा है कि बिहार, राजपुताना, महाराष्ट्र और कर्नाटक में गुप्त और परवर्ती काल में ग्राम सभा की कार्यकारिणी समितियों ने स्थान ग्रहण कर लिया था, लेकिन स्मृति और उत्कीर्ण लेख इनके संगठन सम्बन्धी विवरण प्रदान नहीं करते हैं।^१ राजस्थान से प्राप्त लेखों से यह ज्ञात होता है कि यहां पर ये कार्यकारिणी समितियाँ, या इन्हें ग्राम पंचायत कहना अधिक सही होगा, विद्यमान थीं।^२ वे "पंचकुली" कहलाती थीं और ये मुखिया की अध्यक्षता में, जिसे महंत कहा जाता था, कार्य करती थीं।^३ "राजकुल" द्वारा दिये जाने वाले दान की सूचना पंचायत की बैठक में प्रस्तुत करना आवश्यक था। इससे यह प्रतीत होता है कि उन दिनों ग्राम पंचायतें कितनी महत्व की संस्था थीं ?^४

जी एन शर्मा न राजस्थान के सदभू म ग्राहड सम्पत्ता और वानीवगा का अध्ययन कर यह बताया है कि राजस्थान में ग्रामीण और नगरीय शासन व्यवस्था वृद्धन विकसित थी।¹⁶ इनके शासन का स्तर ऊँचा था। जी एन शर्मा के अनुसार वित्तोत्पत्ति का नाम राशमी नामक ग्राम में एक अभिलेख प्राप्त हुआ है जिससे ज्ञात होता है कि वहाँ के जागीरदार न कर बढ़ा दिये थे। करों को कम करने के लिए ग्रामीण जनता न जागीरदार से अनुरोध किया; उनके अनुरोध स्वीकार नहीं करने पर ग्रामवासियों ने ग्राम सभा की और इसके विरोध में गांव खाली करने का निर्णय ले लिया। वास्तव में गांव उन लोगों द्वारा खाली कर भी दिया गया। परिणामस्वरूप उदयपुर महाराणा को स्वयं वहाँ पर आना पड़ा और ग्रामवासियों से गन्तव्य के दिग्दर्शकता करना करनी पड़ी तभी उन्हें वापस उस गाँव में आकर बसने के लिए राजी किया जा मरा। महाराणा ने टैक्स तो कम किया ही साथ ही साथ ग्रामवासियों को जंगल खरीदने के लिए पाँच पाँच रुपये और जंगल खरीदने के दिग्दर्शक एक एक रुपये भी दिया। प्रो. शर्मा ने ग्राम सभा की तीन प्रमुख भूमिकाएँ बताई हैं (1) भूमि और चरागाह का मन्त्रालय ग्राम सभा करती थी तथा भूस्वामित्व विमान या किसी व्यक्ति का नहीं जोकर, ग्राम सभा का था—पूरे ग्रामीण समुदाय का था। (2) जनता का सारा का सारा लाभ ग्राम सभा को मिलता था। (3) ग्राम सभा गांव से गुजरने वाले व्यापारी से कर वसूल किया करती थी।

जी एन शर्मा न राजस्थान के इतिहास के उच्च अद्भुत पक्ष पर प्रकाश डाला जिस पर अन्य इतिहासकारों का ध्यान ही नहीं गया था। उनके अनुसार राजस्थान के मूल निवासी मीरों गुजर व भील थे। छठी व सातवीं शताब्दी में राजस्थान में राजपूत योद्धा और यादव आग। इन लोगों का यहाँ के मूल निवासियों के साथ 250 वर्ष तक युद्ध इस विषय का लेकर चलता रहा कि कौनसे किसका है। कहने का अभिप्राय यह है कि इस क्षेत्र में भी न मीरों व हूणों में व्यवस्थित ग्राम सभा की पुर्णता परम्पराएँ विद्यमान थी तथा ग्राम सभा एक शक्तिशाली संस्था थी। इसके द्वारा मन्त्रालय स्थानीय विषयों पर नियंत्रण दिये जाते थे। इसके निर्णय सभी लोगों का स्वीकार्य होता था। राजपूत एक लड़ाकू बीम मानती जाती थी। ये लोग अधिकतर शक्ति प्रदर्शन और युद्ध में ही व्यस्त रहे यही कारण था कि राजपूतों के दिग्दर्शक ग्राम सभा एक गौण संस्था रही।

छगो मेहता ने ग्रामीण व्यवस्था के प्रति समाज शास्त्रीय दृष्टिकोण अपनाते हुए यह बताया है कि गांवों में प्राचीन यज्ञ प्रणाली का सामाजिक महत्त्व अत्यधिक था। उनके अनुसार यज्ञमान से ही 'जिजमानो व्यवस्था', विकसित हुई थी। पचापा के नियम इतना बड़ा महत्त्व था। नाई, चमार, चुनार, कुम्हार, सुनार, आदि का विनिर्णय था। सभी का सामाजिक व्यवस्था में निश्चित स्थान था।

भारत में पंचायती राज एक ऐतिहासिक सदर्भ

इन सब की 'जाति पंचायत' होती थी। इन सभी की ग्रामीण सामाजिक व्यवस्था में ग्रहण भूमिका थी। सभी को एक निश्चित सामाजिक दर्जा प्राप्त था। समाज के सभी वर्ग एक दूसरे पर आश्रित थे। अथर्ववस्था वस्तु या सेवा के विनिमय (Barter System) पर आधारित थी। व्यक्ति धनी हो या निधन, सामाजिक व्यवस्था के सम्मुख आर्थिक असमानता का कोई महत्व नहीं था। उत्पादन के साधनों पर समाज का पूर्ण नियन्त्रण था। उत्पादन व्यवस्था पर व्यक्तिगत अधिकार किसी का नहीं था। उत्पादन के सारे साधन ग्राम के हाथ में थे या ग्रामीण समाज के हाथ में थे। सम्पूर्ण व्यवस्था कृषि पर आधारित थी। इस इन्द्र देव ने ऋषक सभ्यता (Peasant Civilization) की सृष्टि दी। यह व्यवस्था एक प्रकार की सामाजिक सुरक्षा प्रदान करती थी। सभी वर्गों की न्यूनतम आवश्यकताएँ अवश्य पूरी हो जाती थी। उस समय गावों में समाजवाद तो नहीं था, किन्तु एक समता-मूलक स्थिति अवश्य थी।

बी. बी. मिश्रा के अनुसार छठी शताब्दी से सन् 1027 तक पश्चिम राजस्थान में प्रतिहार राजवंश का निरंकुश शासन था। फिर भी इस राजवंश के शासन में गाव स्वायत्त इकाई के रूप में विद्यमान थे।¹ मिश्रा के अनुसार "ग्राम" या "गाव" प्रशासन की अन्तिम इकाई या गावों की निश्चित सीमा हुआ करती थी। ग्राम का अध्यक्ष ग्रामपति या ग्रामाग्रामिका कहलाता था। महतरा और महात्मा सह अधिकारी थे। ग्राम-परिषद, जो गाव के बुजुर्गों द्वारा गठित की जाती थी, ग्राम प्रशासन में ग्रामपति को सहायता देती थी। ग्राम-परिषद गाव के झगड़ों को निपटाती थी। मिश्रा ने लिखा है कि ग्रामपरिषद की शक्तियाँ फौजदारी मामलों में सीमित थी। लेकिन दीवानी मामलों में इनके अधिकार और शक्तियाँ असीमित थे। ग्रामपति छोटे-छोटे फौजदारी मामलों पर जैसला देता या और यह राजस्व प्रशासन से निकट से जुड़ा हुआ था। यही गाव की ओर से राज्य को दिये जाने वाले लगान तय करने के लिये बातचीत करता था, चौकीदार तथा सुरक्षा कामियों पर नियन्त्रण व पर्यवेक्षण करता था और गाव के कानून, दस्तावेज आदि अपने नियन्त्रण में रखता था। ग्रामपति को अपनी सेवाओं के लिये पारितोषिक मिलता था। उस काल के वर्णन में समितियों की भी चर्चा की गई है। समितियों को पृथक्-पृथक् कार्य सौंपे गए थे। उस समय सार्वजनिक निर्माण समिति होती थी। इस समिति के लिये ग्रामपति निजी लोगों से और सरकार से सहायता प्राप्त करके, राशि एकत्र करता था। तालाबों और कुओं की खुदाई का काम देखने और उनकी निगरानी के लिये एक समिति थी।

पश्चिमी राजस्थान के भीममाल नामक एक गाव में सन् 1266 का एक शिलालेख प्राप्त हुआ है जिसमें पंचकुल (पंचायत) द्वारा दिये गए दान का उल्लेख

है। इस पर निष्ठा है "हम दान कर रहे हैं। इसका लाभ उत्तराधिकारियों को मिलेगा।"⁸ इसमें यह स्पष्ट हो जाता है कि पचायत उस समय एक निश्चित अवधि के लिये गठित की जाती थी। लेकिन वह अवधि क्या थी, इस बारे में ज्ञात नहीं हो सका है।

मध्यकाल में पचायतें

भारत के अन्य क्षेत्रों की तुलना में राजस्थान मध्यकाल में आक्रमणों से बहुत कम प्रभावित रहा था। यद्यपि आक्रमण करने वाले लोग राजस्थान में होकर कई बार गुजरे थे तथा मोहम्मद गौरी और अलाउद्दीन खिलजी के आक्रमणों का राजस्थान पर प्रभाव पड़ा था, लेकिन यह प्रभाव भी अधिकतर राजनीति के ऊपरी सतह तक ही सीमित रहा।

मुगलकाल में राजपुताना राज्यों पर कुछ प्रभाव पड़ा था, किन्तु ग्रामीण प्रशासन उसी का स्थो रहा। उस समय के ग्रामीण प्रशासन में इस्लामवादी का कष्ट मुगल बादशाहों ने नहीं किया। उनके राजस्थान में दौरे बहुत कम, और बहुत घटपकाल के लिये हुआ करते थे। वे अधिकतर नगरीय क्षेत्रों में ही रहते थे। सर जदनाथ सरकार के शब्दों में "मुगल भारतवर्ष में शुद्ध रूप से नागरीय लोग थे" (The Mughals were essentially an urban people in India)।

मुगल बादशाहों ने तत्कालीन राजपूत शासकों के हाथ से प्रशासन की वागदोर नहीं ली थी। बादशाहों की शक्ति राजपूत शासकों से धन प्राप्त करने और सैनिक सहायता प्राप्त करने तक ही सीमित थी। इस प्रकार मुगल बादशाहों ने राजपुताना रियासतों में राज्य या स्थानीय प्रशासन में ऐशमात्र भी परिवर्तन नहीं किया लेकिन मुगलकाल में पूरा राजस्थान विप्लव के बातावरण में रहा। छोटे व बड़े अनेक राज्य किसी न किसी कारण को लेकर एक दूसरे से लड़ते रहे। कुछ राजाओं ने मुगल बादशाह की अधीनता स्वीकार नहीं की इस कारण उनका मुगल बादशाह से निरन्तर संघर्ष बना रहा। इससे ग्राम पचायतों पर बुरा प्रभाव पड़ा।

राजपुताना में मुगलकाल में पचायतों के गठन के विषय में शासकों और उनके अधिकारियों के मध्य हुए पत्र व्यवहार से आसानी से जानकारी मिलती है।⁹ राजस्थानी दस्तावेजों के अध्ययन से ज्ञात होता है कि इस काल में राजस्थान में ज्ञाति पचायतें और सम्पूर्ण गांव की भी पचायतें थीं।

यह कहना तो कठिन है कि कब और किन परिस्थितियों में ग्राम पचायत में सभी सदस्यों की सम्मिलित किया गया; यथार्थ पचायत गांव की जनसंख्या के गिने पुने लोगों की संस्था रही। इसमें कोई संदेह नहीं कि सर्वसाधारण के हित के मामले

भारत में पंचायती राज . एक ऐतिहासिक सदर्भ

पर पूरे ग्रामीण सम्प्रदाय की बैठक बुलाई जाती थी, और सामान्य परिस्थितियों में रोजमर्रा का कार्य एक छोटी परिषद् द्वारा कुछ उप-समितियों के माध्यम से किया जाता था।¹⁰ गावशक्तियों के आपसी झगड़ों का निपटारा, चौकसी करना, शिक्षा, सफाई, मनोरंजन, उत्सव आदि ग्राम पंचायतों के कार्यों में सम्मिलित थे।

अंग्रेजी काल और ग्राम पंचायतें

उन्नीसवीं सदी के प्रारम्भ तक अंग्रेज राजपुताना राज्यों में प्रशासनिक दृष्टि पर कोई महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं डाल सके थे। अंग्रेजी सरकार और राजपुताना के राज्यों ने व्यक्तिगत रूप से संधि करली थी। इससे प्रशासन में कोई मौलिक परिवर्तन नहीं आया। जैम्स टॉड द्वारा लिखित पुस्तकों से यह स्पष्ट होना है कि जिस समय अंग्रेजों ने राजपुताना राज्यों के प्रशासन के क्षेत्र में पदार्पण किया, तब वहाँ ग्राम पंचायतें मौजूद थीं।

जैसा कि पहिले बताया जा चुका है, पंचायतें मुगल काल में दुर्बल होने लगी थीं। अंग्रेजों ने पंचायतों के प्रति उदासीन रवैया अपनाया। धीरे-धीरे, दोषी को सजा देने की शक्ति जो परम्परागत रूप से पंचायतों में निहित थी अंग्रेजों द्वारा स्थापित न्यायालयों के हाथों में चली गई। इससे पंचायतों का अन्त होने लगा। जैम्स टॉड ने स्पष्ट लिखा है कि इस काल में पंचायतें थी, लेकिन इनके अवशेष मात्र ही रह गए थे।¹¹ यह सही है कि पंचायतों को उनकी न्यायिक शक्तियों से वंचित कर दिया गया था, लेकिन उनका सामाजिक नियन्त्रण अभी भी विद्यमान था। जाति पंचायतें बहुत समय बाद तक दोषी व्यक्ति को जाति से निष्कासित करके सजा दे सकती थी। लेकिन ऐसी पंचायतों की भूमिक सम्बन्धित जाति के समुदाय तक ही सीमित थी।

भारत के अन्य हिस्सों में अंग्रेजों द्वारा किये गए स्थानीय सत्ताओं के विकास और कृषि में उन्नति के प्रयत्नों का प्रभाव प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप में तात्कालिक राजपुताना राज्यों पर पड़ा। राजपुताना राज्यों में पंचायतों के उत्थान के प्रयास किये गए। ये प्रयास स्वतन्त्रता के बाद राज्य के एकीकरण तक जारी रहे। इनका विवरण यहाँ संक्षेप में प्रस्तुत किया जा रहा है।

बीकानेर राज्य में ग्राम पंचायतें

बीकानेर पहला राज्य था जिसने ग्राम पंचायतों के लिये वैधानिक व्यवस्था की। सन् 1928 में बीकानेर में ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया।¹²

1936 तक पंचायतो की निरन्तर उन्नति हुई, लेकिन ये अभी भी वास्तविकता में ही थी। इन्हें स्थायिक और साधारण प्रशासनिक शक्तियाँ प्रदान की गई थीं, ताकि स्थायित्व स्थानीय सरकार की नींव पड़ सके, और ग्राम समुदाय को हर प्रकार से सेवा करने की क्षिति प्राप्त हो। यह प्रगति 1943 तक कायम रही, इसके पश्चात् पंचायत गतिविधियों को बढ़ावा देने के लिए बहुत ईमानदारी से प्रयास किये गए।¹² पंचायतो की शक्तियों में वृद्धि की गई। पंचायतो को पहले से अधिक दीवानी व फौजदारी मामलों की शक्तियाँ दी गईं। कर लगाकर कोष में राशि एकत्र करने की शक्ति दी गई। पंचायतों ने नए-नए स्कूल खोले, सड़कों पर रोगनो का प्रबन्ध किया, पीने के पानी की व्यवस्था की, तालाबों का संधारण किया और वृक्ष लगवाये। कुछ आदर्श ग्रामों की स्थापना की गई। यह सब पूर्णतः सार्वजनिक मददारी अधिकारियों की देख-रेख में किया गया।

उदयपुर में पंचायत

जैमि टॉड के अनुसार मेवाड़ राज्य में पंचायत दीवानी भगडों का फैसला किया करती थी।¹³ मेवाड़ राज्य का इतिहास लिखते समय टॉड ने बताया कि वह एक ऐसी प्रतिनिधि संस्था के सम्पर्क में आया जो राज्य की ज्यादातर समस्याओं पर निर्णय देती थी।¹⁴ राजस्थान के सभी बड़े नगरों में "नियामक समिति" होती थी जिसके प्रतिनिधियों का चुनाव ग्रामों और नगरों के प्रमुख व्यक्तियों के द्वारा किया जाता था। राज्य के बड़े ग्रामों में ग्राम पंचायतें "नियामक समिति" द्वारा बनाए नियमों के अनुसार कार्य करती थीं। यहाँ तक कि पंचायत के कामों के भी चयन का आधार निर्वाचन ही होता था।

सामंत या जागीरदारों के क्षेत्रों में राणा या उसके कामियों की दखल देने का अधिकार नहीं था। सामंत के क्षेत्रों में पंचायतें विद्यमान थीं। टॉड ने अपनी पुस्तक में लिखा है कि जब वह मेवाड़ के विभिन्न क्षेत्रों का भ्रमण कर रहा था तब दो स्थानों पर ग्राम पंचायतों के सदस्य उससे मिलने आए थे।

मेवाड़ में सन् 1940 में 'मेवाड़ ग्राम-पंचायत अधिनियम' पारित किया गया था। इन अधिनियम में प्रधान जातियों के लोगों द्वारा ही नामांकन भरने की व्यवस्था थी। इसमें प्रत्येक ग्राम के लिए अलग-अलग पंचायत का प्रावधान होने से पंचायतों की वित्तीय व प्रशासनिक समस्या प्रभावित हुई।

जयपुर में ग्राम पंचायत

जयपुर राज्य द्वारा सन् 1938 में एक संक्षिप्त 'ग्राम पंचायत अधिनियम' पारित किया गया था। लेकिन यह त्रिआयित्व नहीं दृष्टा। सन् 1943 में "संविधान

भारत में पंचायती राज - एक ऐतिहासिक सदर्भ

सशोधन समिति" की सिफारिशों के आधार पर सन् 1944 में एक विस्तृत ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया। सचिवान सशोधन समिति ने अपनी सिफारिशें देने के पूर्व राज्य में अनेक लोगों को एक प्रश्नावली भेजकर उनके विचार ज्ञान से। उनमें से जी. डी. बिड़ला द्वारा प्रगट किये विचार समस्या की सही तस्वीर प्रस्तुत करने हैं। ये विचार बहुत ही महत्वपूर्ण व रोचक हैं अतः यहाँ उन्हें उद्धृत करना उपयोगी है।

"यू कि इन ज्यादातर समस्याओं का सबब ग्रामीणों के जीवन से है। अतः मेरी यह दृढ़ भाव्यता है कि जब तक ग्रामवासी स्वयं इन समस्याओं के निवारण में प्रत्यक्ष रूप से नहीं जुड़ेंगे तब तक उनमें राजनीतिक जागृति का श्रीगणेश नहीं होगा एवं जब तक वह अपने महत्वपूर्ण समस्याओं के निदान के लिए राजनेताओं पर निर्भर रहेगा तब तक उसके मनोहा ही उसका शोषण करते रहेगे तथा इस तरह राजनीतिक सुधार की बुराईया ही उसे प्राप्त होगी।

"इसका यह तात्पर्य नहीं है कि शासकल प्राणी कोई सुखी व्यक्ति होता है। वह तो अत्यन्त शोषित प्राणी है। पर यदि हमें उस शोषण से मुक्त करना है तथा उसका जीवन स्तर ऊँचा उठाना है तो हमें ऐसे तरीके तथा माध्यम सुझाने होंगे जिससे कि वह अन्ततः अपना मुक्तिदान स्वयं ही बन जाए।

"अतएव हमारा लक्ष्य यही होना चाहिए कि हर समस्या के निवारण में उसकी प्रत्यक्ष सहभागिता होनी चाहिए। अतः मैं तो यही सुझाव देना चाहूँगा कि हमें एक ऐसा परिमेष्ट्र बनाना चाहिए जिससे निर्णय निचले स्तर से लिये जायें और वे ऊपर तक जाएँ जबकि अब तक हमारे देश में सारे निर्णय ऊपर के स्तर पर लिये जाते रहे हैं। अतः ठोस शब्दों में ये यही सुझाव देना चाहूँगा कि हर गांव की ग्राम पंचायत व्यवस्था के आधार पर संगठित किया जाना चाहिए।"

जयपुर ग्राम पंचायत अधिनियम में खालसा गांवों में, जहाँ की जनसंख्या 1000 या इससे अधिक थी और गैर-खालसा गांवों में जहाँ जनसंख्या 2000 या इससे अधिक थी पंचायत स्थापना के लिये व्यवस्था की गई। पंचायत के सदस्यों का चयन तहसीलदार द्वारा किया जाता था। पंचायत सदस्यों की संख्या बहुत ही कम थी। जयपुर में सन् 1946 में खालसा गांवों में 194, और गैर-खालसा गांवों में 50 पंचायतें मौजूद थी। अधिकतर पंचायतें सरकारी अनुदान पर आधारित थीं। मुश्किल से बंद पंचायतों ने ही कर या शुल्क लगा रखे थे। सरकार द्वारा अनुदान की राशि पंचायत को दी जाती रही थी। सरकार न ठिकानों से अनुरोध किया था कि वे अपने क्षेत्र में स्थित पंचायतों को अनुदान दे ताकि वे भली प्रकार से कार्य कर सकें। ऐसा अनुमान किया जाता है कि ठिकानों में ही नहीं बल्कि खालसा गांवों में भी पंचायतें धन, मार्गदर्शन, अनुभव, ज्ञान, आदि की कमी के कारण ठीक ढंग से कार्य नहीं कर सकीं।

“ग्रामीण पुनर्निर्माण” नामक विभाग का स्वतन्त्र अस्तित्व वर्ष 1942-43 में हुआ जबकि इन कार्य के लिये राज्य में 17000 रुपये का प्रावधान रखा गया। इस मद में राशि बढ़ते-बढ़ते सन् 1947-48 में 2,27,000 हो गई। यहाँ यह लिखना अनुपयुक्त नहीं होगा कि यह राशि भी बहुत कम थी। यह राशि बजट में दशविंशत के एक प्रतिशत से भी कम थी।

अजमेर में ग्राम पंचायत

इस प्रदेश के छोटे व बड़े राज्यों पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिये अंग्रेजों ने अजमेर में अपना कार्यालय स्थापित किया। यह कार्यालय आयुक्त के अधीन कार्य करता था। यह आयुक्त सीधा केन्द्र के प्रति उत्तरदायी था। इस क्षेत्र में पंचायती के सर्वम में कोई विशेष प्रगति नहीं हुई, निवाय इसके कि अंग्रेजों द्वारा शासित प्रदेश में जो प्रयास होते थे उनकी नकल करने की यहाँ चेष्टा की जाती थी। स्वतन्त्रता के पश्चात् अजमेर का राजस्थान में विलय 1956 में हुआ। इसके बीच एक अजमेर ग्राम पंचायत अधिनियम अन्वय पास किया गया था। यह अधिनियम ग्रन्थ क्षेत्रों में इस विषय में बहुत पहले ही लागू किये गये अधिनियमों से मिलता जुलता था।

अन्य राज्यों में ग्राम पंचायतें

अन्य राज्यों में पंचायतों के विकास के लिये दिशादे मात्र के लिए छुट-पुट प्रयास अन्वय किये गये थे, लेकिन इस दिशा में कोई महत्वपूर्ण प्रगति नहीं हो सकी थी। बीकानेर में 1928 में पंचायत कानून बनाने में पहल की। इससे पूर्व राजस्थान में वही भी पंचायतों का आधार लिखित कानून नहीं था। करीबी में 1939 में ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया। मेवाड़ ग्राम पंचायत अधिनियम सन् 1940 में पास किया गया। मारवाड़ ग्राम पंचायत अधिनियम सन् 1945 में पारित किया गया। इससे मिलता जुलता विधान भरतपुर में 1944 में और सिरोही में 1947 में बनाया गया। सन् 1948 में लगभग सभी राज्य पंचायत अधिनियम पारित करने की तैयारी में थे लेकिन राजस्थान के संयुक्त राज्य के निर्माण से ये प्रयास स्थगित हो गए। इस दिशा में जो भी प्रयास हुआ वह विश्व युद्ध के पश्चात् केन्द्र द्वारा सर्वधानिक मुद्दारे के लिये डाले गए दवाव का परिणाम था। उल्लेखित अधिनियम इसी क्रम में पारित किये गये थे। लगभग सभी पुराने अधिनियमों में पंचायतों की सफाई और छोटे-मोटे अम्बडे निपटाने सबकी सीमित कार्य ही सीमे गए थे और पंचायतों का गठन नामजदगी द्वारा किया जाना था।

स्वतन्त्रता के पश्चात् का पंचायती राज

सन् 1948 में मणिकमलाल वर्मा के नेतृत्व में संयुक्त राजस्थान सरकार द्वारा पंचायती राज्य अध्यादेश पारित किया गया।¹⁰ यह अध्यादेश प्रमुखतया

मेवाड़ ग्राम पंचायत अधिनियम, 1945 पर आधारित था। इस अध्यादेश की प्रमुख विशेषता यह थी कि इसमें एक या एक से अधिक गांवों के लिये पंचायत के गठन का प्रावधान था। अध्यादेश के परिणामस्वरूप उदयपुर, बोंटा, प्रतापगढ़, कुशलगढ़, बासवाड़ा, डूंगरपुर, आदि रियासती राज्यों में चुनाव के द्वारा पंचायतों का गठन किया गया। जयपुर और जोधपुर जैसे राज्यों ने अपने पंचायत अधिनियमों में संशोधन करके व्यवस्था मनदान की व्यवस्था की और पंचायतों की आय के स्रोत दिये।

सन् 1949 में जयपुर, जोधपुर भरनपुर, बीकानेर आदि राज्यों की संयुक्त राजस्थान में मिलाकर बृहद् राजस्थान (जिसे अब राजस्थान कहा जाता है) का निर्माण किया गया। इस प्रकार उस समय कई ग्राम पंचायत अधिनियम लागू थे इससे अनेक प्रशासनिक कठिनाइयां सामने आईं। अधिनियमों में एकरूपता की वही की और बृहद् राजस्थान के अधिगमेश के समय भी ध्यान दिलाया गया। किन्तु किन्हीं कारणों से इस और काफी समय तक कोई कदम नहीं उठाया गया। अन्त में 1953 में विधान सभा द्वारा राजस्थान पंचायत अधिनियम पारित किया गया। इस अधिनियम पर राष्ट्रपति की सहमति मिल जाने पर यह 1 जनवरी, 1954 को लागू किया गया। नये कानून के अधीन जहां पंचायतें थी, वहां उन्हें पुनर्गठित किया गया और जहां नहीं थी वहां पहली बार पंचायतों की स्थापना की गई।

जब भारतीय संविधान बना, यह निर्वाचित हो गया कि महात्मा गांधी की ग्राम गणराज्य की धारणा संविधान निर्माताओं को स्वीकार्य नहीं है। यही कारण है कि ग्राम पंचायतों को राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में ही स्थान देना उपयुक्त समझा गया। तथापि संविधान के अनुच्छेद 40 में कहा गया है :

“राज्य ग्राम पंचायतों की स्थापना के लिए आवश्यक कदम उठायेगा और उन्हें ऐसी शक्ति और अधिकार प्रदान करेगा जो उन्हें स्वयंसेवक शासन की इकाई के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक है।”

सामुदायिक विकास योजना और राष्ट्रीय प्रसार सेवाएं

भारत के प्रथम प्रधानमंत्री श्री जवाहरलाल नेहरू का सुझाव ग्रामिक विकास के परिधि में ढंग के प्रति था। अतः उन्होंने विकास हेतु एक तरफ तो संसदीय शासन प्रणाली को अन्त के रूप में अपनाया और दूसरी तरफ धीकरशाही यंत्र के रूप में स्वीकार किया। यही कारण है कि नेहरू के चिंतन में पंचायत राज की अत्यन्त सीमित महत्त्व प्राप्त हुआ। पर जब 1954 में प्रथम पंचवर्षीय योजना का श्री गणेश किया गया तो ग्रामिक विकास के कार्यक्रमों में सामान्य जनता

को जोड़ने की समस्या की ओर उनका ध्यान गया। जब वे संयुक्त राज्य अमेरिका गए, तो वे वहाँ से ब्लॉक विकास का मॉडल लेकर आए और ग्रामीणों की ब्लॉक पद्धति का अनुकरण करते हुए पूरे भारतवर्ष को ब्लॉकों में बांट दिया गया। इस तरह भारतवर्ष में 1952 में 1957 तक ब्लॉक विकास अधिकारी जनता के आर्थिक विकास के कार्यक्रमों को लागू करने में जुटे रहे।

नियोजित विकास के अंग की भाँति 2 अक्टूबर, 1952 को भारत के ग्राम्य राज्यों की भाँति राजस्थान में सामुदायिक विकास योजनाओं का प्रारम्भ किया। इस कार्यक्रम का उद्देश्य स्वयं के प्रयत्नों से ग्रामीण समुदाय में अपनी आवश्यकताओं को देखते हुए विकास करना था। इसके अन्तर्गत यह धारा थी गई थी कि प्रारम्भ में पहल (Initiative) सरकार करेगी और धीरे-धीरे ग्रामीण जनता में पहलकदमी की भावना जागृत होगी और धीरे-धीरे सरकारी पहलकदमी की कोई आवश्यकता नहीं रहेगी। वर्षों की गुलामी के कारण जनता की, हर छोटी व बड़ी आवश्यकता के लिये सरकार पर आश्रित रहने की जो प्रवृत्ति पड़ गई थी उसे समाप्त करके उन्हें स्वावलम्बी बनाना था। उन्हें इसके तहत आगे बढ़कर अपनी आवश्यकता के लिये स्वयं विचार कर पूर्ण करने के प्रयत्न के लिये जागृत व प्रेरित करना था। इस कार्यक्रम को पूरा करने के लिए स्थानीय संस्थाओं को सजीव बनाने और जहाँ स्थानीय संस्थाएँ नहीं, वहाँ नई संस्थाएँ बनाने का विचार था। मोनोर फूड एनक्वायरी कमेटी की सिफारिश पर 1953 में राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं का प्रारम्भ किया गया। प्रथम योजना में देश के आर्थिक और सामाजिक उत्थान के लिये प्रयत्न किये गये।

सामुदायिक विकास योजना और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं के सफल प्रशासन की दृष्टि से राजस्थान में ग्राम पंचायतों का विकास किया गया। और ब्लॉक स्तर पर ब्लॉक पंचायत और जिला स्तर पर जिला बोर्ड का गठन किया गया।¹⁰

सामुदायिक विकास योजना और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं पर एक के बाद एक मूल्यांकन प्रतिवेदन में इन कार्यक्रमों की असफलता का वर्णन किया गया। सदन में और सदन के बाहर इन कार्यक्रमों की अत्यधिक आलोचना की गई और उन्हें समाप्त करते की बात कही गयी। 1 जनवरी, 1957 के अन्तर्गत केन्द्रीय अभ्यक्षता में एक समिति नियुक्त की गई। इस समिति का कार्य इन योजनाओं का करने कार्यात्मक व संगठनात्मक कमियाँ बताते हुए सुधार के सुझाव देना। समिति ने भी यह बताया कि ग्रामीण जनता में ये कार्यक्रम स्थानीय रुचि कर पाए हैं। दल ने अपने प्रतिवेदन में कहा कि "जब तक हम एक ही एकलव्य लोकतन्त्रीय संस्था का निर्माण नहीं करते जो लोगों में इतनी

मात्रा में स्थानीय रुचि, देखभाल एवं सतर्कता उत्पन्न कर दे और इस सम्बन्ध में ग्राहवस्त कर दे कि स्थानीय कार्यों पर खर्च किया गया धन खेन की आवश्यकताओं एवं इच्छाओं के अनुरूप होगा, उस सस्या को पर्याप्त क्षक्ति एवं समुचित मात्रा में धन सौंपते हैं तब तक ह्य विकास के क्षेत्र में स्थानीय रुचि उत्पन्न करने तथा स्थानीय प्रेरणा जगाने में समर्थन नहीं हो सकते।¹²⁰

बलवन्तराय मेहता समिति ने 1957 के अन्त में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। समिति ने सुझाव दिया कि एक ऐसे कार्यक्रम को, जिसका कि लोगों के दिन प्रतिदिन के जीवन में सम्बन्ध है। केवल उन लोगों के ह्य के ही लिए कार्यान्वित किया जा सकता है। समिति ने प्रजातांत्रिक विकेंद्रीकरण (Democratic Decentralisation) की सिफारिश की। समिति ने कहा कि गांव, ब्लॉक और जिला स्तरी पर चुनी हुई और परस्पर सम्बन्धित लोकतन्त्रीय मस्याओं की स्थापना की जाए और इन मस्याओं को ही सभी नियोजन और विकास सम्बन्धी कार्य सौंपे जाए। इस प्रकार इस त्रि-स्तरीय योजना की सिफारिश की गई। निचले स्तर पर ग्राम पंचायतें, मध्यस्तर पर पंचायत समिति और सर्वोच्च या जिले स्तर पर जिला परिषद् के निर्माण करने की सलाह की गई। इस स्कीम को लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण नाम दिया गया। लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण के पीछे यह विचारधारा निहित है कि गांवों के लोग अपने शासन का उत्तरदायित्व सभालें। ग्रामीण लोग न केवल कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में ही भाग लें, अपितु उन्हें यह अधिकार भी हो कि वे अपनी आवश्यकताओं के विषय में स्वयं ही निर्णय भी लें।

सन् 1958 में राष्ट्रीय विकास परिषद् ने बलवन्तराय मेहता समिति की प्रजातांत्रिक विकेंद्रीकरण की सिफारिशें स्वीकारते हुए राज्यों से इसे कार्यान्वित करने की कहा।¹²¹ आंध्र प्रदेश में प्रयोग के विचार से अगस्त 1958 में कुछ हिस्सों में लोकतांत्रिक विकेंद्रीकरण को लागू किया गया। 2 अक्टूबर 1959 को प. जवाहरलाल नेहरू ने नागौर में प्रजातांत्रिक विकेंद्रीकरण की योजना का श्रीगणेश किया और इसी दिन सम्पूर्ण राजस्थान में इसे लागू किया गया।¹²² जिस समय इसका श्रीगणेश किया जा रहा था, श्री नेहरू ने कहा कि 'डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन' शब्द विदेशी लगता है और इसे कोई स्वदेशी नाम दिया जाना चाहिए। वहां उपस्थित लोगों में से किसी ने इसके लिये "पंचायती राज" नाम देने का सुझाव दिया। नाम एकदम उपयुक्त पाकर, सभी से इस प्रजातांत्रिक विकेंद्रीकरण की योजना को 'पंचायती राज' कहा जाने लगा। इस प्रकार राजस्थान सबसे पहला राज्य है जिसने सम्पूर्ण राज्य में पंचायती राज की स्थापना की। इसके अन्तर्गत नीचे के स्तर पर ग्राम पंचायती का गठन किया गया।¹²³ मध्यस्तर पर पंचायत समितियां बनाई गई जो सबसे महत्वपूर्ण और शक्तिशाली

मध्याह्न रे। जिला स्तर पर जिला परिषद का गठन किया गया (देखिये चार्ट न 1)। जिला परिषद् ने जिला बोर्ड का स्थान ले लिया। जिला परिषदें केवल पर्यवेक्षण और समन्वय स्थानित करने वाली सत्थाएँ हैं। इन्हें अधिक कार्यकारी शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं। राजस्थान में इस समय 27 जिला परिषदें, 236 पंचायत समितियाँ और 7292 ग्राम पंचायतें हैं (देखिये तालिका 1)।

यहाँ यह अतना अनुपयुक्त नहीं होगा कि बलवन्तराय मेहता समिति के प्रतिवेदन को राज्य ने अपने-अपने ढंग से क्रियान्वित किया है। पूरे भारत में विकेंद्रीकरण के तीन मॉडल नजर आते हैं। एक राजस्थान का जहाँ पंचायत समिति की केन्द्रीय भूमिका निर्धारित की गई है। यह मॉडल लगभग वही है जो बलवन्तरायमेहता समिति ने सुझाया है। दूसरा महाराष्ट्र का है। वहाँ जिला परिषद् की प्रमुख भूमिका का दृष्टिकोण होनी है। तीसरा मॉडल गुजरात का है जहाँ जिला परिषद की प्रमुख भूमिका देते हुए कुछ कार्य पंचायत समिति को भी सौंपे गए हैं। अर्थात् गुजरात का मॉडल राजस्थान और महाराष्ट्र के बीच का है, यह अवश्य है कि इसका भुजाव महाराष्ट्र की ओर अधिक है।¹⁴ इस पुस्तक में लेखक ने मुख्यतः राजस्थान की पंचायती राज व्यवस्था की विस्तृत चर्चा की है। जहाँ तुलना करना आवश्यक समझा गया है वहाँ अन्य राज्यों की भी चर्चा की है। पुस्तक में एकी अध्याय में राजस्थान, महाराष्ट्र, गुजरात और आंध्र प्रदेश में प्रचलित पंचायत राज व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं का वर्णन किया गया है।

तालिका—1

राज्य और केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों में पंचायती राज संस्थाओं की संख्या

क्रम संख्या	राज्य या केन्द्र प्रशासित क्षेत्र का नाम	जिला परिषदों की संख्या	पंचायत समितियों की संख्या	ग्राम पंचायत की संख्या
1	2	3	4	5
1	आंध्र प्रदेश	22	330	19550
2.	असम	—	—	714
3.	बिहार	31	587	14378
4.	गुजरात	19	182	12948
5.	हरियाणा	—	93	5263
6.	हिमाचल प्रदेश	12	69	2355
7.	जम्मू और कश्मीर	—	—	1402
	कर्नाटक	19	175	8380

भारत में पचासवीं राज : एक ऐतिहासिक सदर्भ

1	2	3	4	5
9	केरल	—	—	1001
10	मध्यप्रदेश	—	459	16229
11	महाराष्ट्र	25	296	24150
12	मणौपुर	—	—	107
13	मेघालय	—	20	—
14	नागालैण्ड	—	—	—
15	उड़ीसा	—	314	3830
16	गुजरात	12	118	10621
17	राजस्थान	27	236	7292
18	सिक्किम	—	—	215
19	तमिलनाडू	24	376	12582
20	त्रिपुरा	—	—	689
21	उत्तरप्रदेश	56	885	72853
22	पश्चिम बंगाल	15	324	3242
23	अण्डमान और निकोबार द्वीप	—	—	38
24	अरुणाचल प्रदेश समूह	9	1	704
25	बिहार	1	1	21
26	बादरा और नगर हवेली	—	4	10
27	दिल्ली	—	5	204
28	जी. डी. एण्ड विमू	—	—	—
29	लक्षद्वीप	—	—	—
30	मिजोरम	—	11	—
31	पाण्डीचेरी	—	—	193
32	गोमा	—	—	—

स्रोत : पचासवीं राज एट ए ग्लैन्स (सांख्यिकी 1980-81) भारत सरकार, ग्रामीण विकास मन्त्रालय (एण्डमिनिस्ट्रिटिव इण्टेसिजेन्स डिविजन), नई दिल्ली।

यहां पर हम प्रोफेसर इकबाल नारायण की इस बात को रेखांकित करना चाहेंगे कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का प्राचीन भारत की जातिगत और समाजगत व्यवस्था से कोई लेना देना नहीं है। वस्तुतः वे लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के दो उद्देश्य बताते हैं। पहला, राजनीतिकरण का उनका लक्ष्य रहा है। अर्थात् ग्रामीणजनों तक राजनीतिक जागृति का प्रचार और प्रसार। दूसरा, उसका

तथ्य आधिकारिक विकास में जनता की सहभागिता को हासिल करना है जिससे कि प्लेनिंग क्रोम बिना की योजना फलें तथा फूलें।

सन्दर्भ :

- 1 पंचायती राज के ऐतिहासिक विकास के विस्तृत अध्ययन के लिए पट्टि (अ) आर बी जयार, इवोल्यूशन ऑफ पंचायती राज इन इण्डिया, 1964, (ब) एच डी मानविया, विलेज पंचायत इन इण्डिया 1965, (स) ए एस अल्लेकर, ए हिस्ट्री ऑफ विलेज कम्युनिटी इन इण्डिया, 1927, और (द) ए एस अल्लेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति।
- 2 ए एस. अल्लेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, 173-74।
- 3 उपरोक्त ही, पृष्ठ 171-73।
- 4 उपरोक्त ही पृष्ठ 171-72।
- 5 उपरोक्त ही, पृष्ठ 173-74।
- 6 गोपीनाथ शर्मा, राजस्थान का सामाजिक आर्थिक इतिहास, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर।
- 7 बी बी मिश्रा, बी एडमिनिस्ट्रेटिव सिस्टम ऑफ हि प्रतिहास, जनरल ऑफ बी यूनिवर्सिटी ऑफ गाढ़ाटी, वोल्यूम 3, 1952।
- 8 ए एस अल्लेकर प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, पृष्ठ 173-74।
- 9 एटरोटाज ऑफ जयपुर, जयपुर रिकॉर्ड्स, स्टेट आरकाइव्स, बीकानेर।
- 10 बी जयरा प्रोविशियल गवर्नमेंट ऑफ बी मुगलस, पृष्ठ 144-45।
- 11 जेम्स डोड, एनएस एण्ड एण्टीक्यूटीज ऑफ राजस्थान, वोल्यूम 2 पृष्ठ 130-31, 499 और 548।
- 12 बी बी गुप्ता, प्रोप ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन इन बीकानेर स्टेट, अप्रकाशित, बी एच डी. बीसिस, राजस्थान विश्वविद्यालय 1959, पृष्ठ 129-31।
- 13 उक्त ही, पृष्ठ 130।
- 14 जेम्स डोड, पूर्वोक्त, पृष्ठ 139-31।
- 15 दक्षिण केसव कुमार ठाकुर, राजस्थान का इतिहास (डोड की पुस्तक एनएस एण्ड एण्टीक्यूटीज ऑफ राजस्थान का हिन्दी अनुवाद (1962, पृष्ठ, 88-91।
- 16 रिपोर्ट ऑफ बी कमेटी ऑफ कोन्स्टीट्यूशनल रिकॉम, गवर्नमेंट ऑफ बी स्टेट ऑफ जयपुर, 1943, पृष्ठ 63-64।

17. जोधपुर में ग्राम पंचायत के इतिहास के लिए देखिए : प्रकाश लाल माधुर, "दि विलेज पंचायत इन दी फोरमर स्टेट ऑफ जोधपुर व्वाटरली जनरल ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इन्स्टिट्यूट, वोल्यूम संख्या 2 और 3, अक्टूबर-दिसम्बर, 1968 और जनवरी-मार्च 1969, पृष्ठ 89-200 ।

18 एच. डी. मालविया, विलेज पंचायत इन इण्डिया, 1956 ।

→ 19 जर्ज हर्न हर्न केरिज, ग्राम-राइजेशन ऑफ रूरल सेल्फ गवर्नमेंट, 1958 पृष्ठ 9 ।

20. भारत सरकार, योजना आयोग, रिपोर्ट ऑफ दी टीम फार दी स्टेट्स ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट प्रोजेक्ट्स एण्ड नेशनल एक्स्पेरिमेंट सचिव, 1957 पृष्ठ 5 । यह प्रतिवेदन बलवंत राय मेहता प्रतिवेदन के नाम से जाना जाता है ।

21. डी सी पीटर, गवर्नमेंट इन रूरल इण्डिया, 1964 पृष्ठ 48 ।

22. पूर्वोक्त, पृष्ठ 68 ।

23. राजस्थान में किस प्रकार पंचायती राज व्यवस्था की प्रस्तावना गया है इसकी विस्तृत जानकारी के लिए देखिए सी पी भानुजी, एक्स्पेरिमेंट ऑफ जिला एरिज्ड इन राजस्थान ए केस स्टडी, पोलिटिकल साइंस रिस्यू, वोल्यूम 5, नम्बर, 2 अक्टूबर 1966, पृष्ठ 292-303 ।

24 देखिए (i) पंचायती राज ए कमरेटिव स्टडी ऑन लेजिसलेशन, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट एण्ड कोऑपरेशन (डिपार्टमेंट ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट) गोर्मेण्ट ऑफ इण्डिया, नई दिल्ली, अप्रैल 1952; और (ii) पंचायती राज एट ए ग्लान्स (एज प्रॉन 31 मार्च, 1966), मिनिस्ट्री ऑफ फूड एग्रोकल्चर, कम्युनिटी डवलपमेंट एण्ड कोऑपरेशन (डिपार्टमेंट ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट, गोर्मेण्ट ऑफ इण्डिया, नई दिल्ली, 1966) ।

लक्ष्य आर्थिक विकास में जनता को सहभागीदारी हासिल करना है जिससे कि प्लेनिय फ़ोम बिलो की धारणा फलें तथा फूले ।

सन्दर्भ :

1. पचायती राज के ऐतिहासिक विकास के विस्तृत अध्ययन के लिए पढ़िये (अ) आर. बी. जयार, इवोल्यूशन ऑफ पचायती राज इन इण्डिया, 1964; (ब) एच. डी. मालविया, विलेज पचायत इन इण्डिया, 1965; (स) ए. एस. अस्तेकर, ए हिस्ट्री ऑफ विलेज कम्युनिटी इन इण्डिया; 1927, और (द) ए. एस. अस्तेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति ।
2. ए. एस. अस्तेकर, प्राचीन भारतीय शासन पद्धति, 173-74 ।
3. उपरोक्त ही, पृष्ठ 171-73 ।
4. उपरोक्त ही पृष्ठ 171-72 ।
5. उपरोक्त ही, पृष्ठ 173-74 ।
6. गोपीनाथ शर्मा, राजस्थान का सामाजिक आर्थिक इतिहास, राजस्थान हिन्दी ग्रन्थ अकादमी, जयपुर ।
7. बी. बी. मिश्रा, डॉ. एडमिनिस्ट्रेटिव सिस्टम ऑफ बि प्रतिह सं, जनरल ऑफ दी यूनिवर्सिटी ऑफ गाहाटी, वोल्यूम 3, 1952 ।
8. ए. एस. अस्तेकर प्राचीन, भारतीय शासन पद्धति, पृष्ठ 173-74 ।
9. एटरोटाज ऑफ जयपुर, जयपुर रिकोर्ड्स, स्टेट आरकाइवज, बीकानेर ।
10. पी. शरण प्रोविशियल गोर्मेन्ट ऑफ बी मुगल्स, पृष्ठ 144-45 ।
11. जेम्स डोड, 'एनल्स एण्ड एण्टीक्यूटीज ऑफ राजस्थान, वोल्यूम 2' पृष्ठ 130-31, 499 और 548 ।
12. बी. पी. गुप्ता, प्रोफ. ऑफ एडमिनिस्ट्रेशन इन बीकानेर स्टेट, अग्रजागित, पी. एच. डी. चीसित, राजस्थान विश्वविद्यालय 1959, पृष्ठ 129-31 ।
13. उक्त ही, पृष्ठ 130 ।
14. जेम्स डोड, पूर्वोक्त, पृष्ठ 139-31 ।
15. देखिए : केशव कुमार ठाकुर, राजस्थान का इतिहास (डोड की पुस्तक एनल्स एण्ड एण्टीक्यूटीज ऑफ राजस्थान का हिन्दी अनुवाद (1962, पृष्ठ, 88-91 ।
16. रिपोर्ट ऑफ दी कमेटी ऑफ कोन्स्टीट्यूशनल रिफॉर्म, गवर्नमेंट ऑफ दी स्टेट ऑफ जयपुर, 1943, पृष्ठ 63-64 ।

17 जोधपुर में ग्राम पंचायत के इतिहास के लिए देखिए : प्रकाश लाल साधुर 'दि बिलेज पंचायत इन दी फोरमर स्टेट ऑफ जोधपुर पश्चिमतरली जनरल ऑफ लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इन्स्टिट्यूट बोल्डूम सख्या 2 और 3 बम्बई-दिसम्बर, 1968 और जनवरी-मार्च 1969, पृष्ठ 89-200 ।

18 एच डी मालविया बिलेज पंचायत इन इण्डिया 1956 ।

— 19 जट्टरल हसन गेरिब आर्गनाइजेशन ऑफ करल सेल्फ गवर्नमेंट, 1958 पृष्ठ 9 ।

20 भारत सरकार, योजना आयोग रिपोर्ट ऑफ दी टीम फार दी स्टडी ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट प्रोजेक्ट्स एण्ड नेशनल एक्सपेरियंस सर्विस 1957 पृष्ठ 5 । यह प्रतिबदन बलचन राय मेहता प्रतिवेदन के नाम से जाना जाता है ।

21 डी सी पीटर गवर्नमेंट इन करल इण्डिया, 1964 पृष्ठ 48 ।

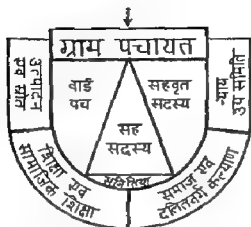
22 पूर्वोक्त पृष्ठ 68 ।

23 राजस्थान में किस प्रकार पंचायती राज व्यवस्था को अपनाया गया है इसकी विस्तृत जानकारी के लिए देखिए सी पी भामरी, एग्जिक्यूटिव ऑफ जिला परिषद् इन राजस्थान एंड केस स्टडी, पालीटिकल साइंस रिव्यू बोल्डूम 5, नम्बर, 2 बम्बई, 1966, पृष्ठ 292-303 ।

24 देखिए (i) पंचायती राज एग्जिक्यूटिव स्टडी आन लेजिसलेशन मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट एण्ड बोआपरेशन (डिपार्टमेंट ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट) गोर्मेण्ट ऑफ इण्डिया, नई दिल्ली, अप्रैल 1952, और (ii) पंचायती राज एंड ए ग्लास (एज प्रॉन 31 मार्च, 1966) मिनिस्ट्री ऑफ फूड एग््रीकल्चर, कम्युनिटी डवलपमेंट एण्ड बोआपरेशन (डिपार्टमेंट ऑफ कम्युनिटी डवलपमेंट, गोर्मेण्ट ऑफ इण्डिया नई दिल्ली, 1966) ।

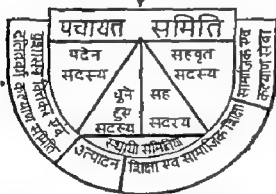
ग्राम सभा

सरपंच
उप सरपंच



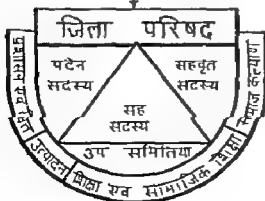
ग्राम सेवक एवं पट्टेन सचिव
ग्राम पंचायत

प्रधान
उप प्रधान



विकास अधिकारी
प्रसार अधिकारी

जिला प्रमुख



सचिव
जिला स्तरीय अधिकारी

पंचायती राज का सैद्धान्तिक परिप्रेक्ष्य

पंचायती राज के सम्बन्ध में अभी कोई सर्वसम्मत विचारधारा का विकास नहीं हो पाया है। वास्तविकता यह है कि पंचायती राज के सम्बन्ध में उतनी ही विचार धारयाँ हैं, जितने कि व्यक्तियों के वर्ग विचारधारा के निर्माण के लिये प्रयास करते हैं। पंचायती राज के सम्बन्ध में न केवल भिन्न-भिन्न दृष्टिकोण प्रचलित हैं बल्कि इस सम्बन्ध में दृष्टिकोणों में परस्पर विरोध भी व्याप्त है। पंचायती राज की विचारधारा पर वैज्ञानिक अध्ययन होना अभी बाकी है, फिर भी प्रासंगिक प्रमुख विचारधारामें का वर्णन यहाँ किया जा रहा है।

1 सर्वोदय विचारधारा

जिसी भी देश ने राष्ट्रीय स्वाधीनता के प्रसंग में एक ऐसा अवसर आता है कि वह जब अपने व्यक्तित्व की अभिव्यक्ति और अस्मिता की रक्षा के लिये अपने अतीत में भाकता है और वह वहाँ से एक नई शक्ति तथा नई प्रेरणा प्राप्त करता है। भारतीय स्वाधीनता संग्राम में जो भी विचारधाराएँ आईं वे बौद्धिक एवं उपनिषदीय हैं तथा प्राचीन ग्रन्थों से ग्रहण की गई हैं, चाहे वह स्वराज्य की धारणा हो स्वदेश की भावना हो या पंचायती राज की धारणा। इस प्रसंग में महर्षि अरविंद, महात्मा गांधी, विनोबा भावे तथा जयप्रकाश नारायण ने प्राचीन भारतीय चिन्तन परम्परा से एक नया वैचारिक प्रतिमान स्थापित करने का प्रयास किया। महात्मा गांधी की तो यह निश्चिन् धारणा थी कि पश्चिमी सभ्यता मानवता के लिए सबसे बड़ा अभिशाप है। उन्होंने इसका निदान भारतीय सभ्यता में पाया। इस प्रसंग में उनकी कृति "हिन्द स्वराज" एक नई धारा का सूत्रपात करती है।¹ गांधी ने तो ससदीय प्रणाली की सफलता के प्रति भी अत्यधिक आशङ्काएँ प्रदर्शित की और वे उसे

एक "बाभ धीरत" की सजा देने से भी नहीं चूक। यह इस देश का दुर्भाग्य था कि किसी ने भी सत्य, अहिंसा और असहयोग की मान्यताओं को एक आस्था, एक विश्वास और एक धर्म के रूप में स्वीकार नहीं किया। सभी ने इसे स्वाधीनता प्राप्त करने का एक साधन तथा सफलता प्राप्त करने की एक रणनीति ही माना। यही कारण है कि देश अभी तक भी विकास की कोई स्वदेशी रणनीति नहीं बना पाया है।

गांधी यह मानते थे कि इस देश की समाज व्यवस्था में सबसे बड़ा परिवर्तन अंग्रेजी शासन की स्थापना से आया क्योंकि शर्मा, ब्रूणा, भगाला तथा मुगला के आक्रमणों से भी इस देश का व्यापक भाग सर्वथा अप्रभावित रहा। जैसा कि सर चार्ल्स मैटकाफ ने भी लिखा है कि जब भी कोई आक्रमणकारी गांधी से गुजरते थे तो लोग गांव छोड़ कर भाग जाते थे और आक्रमणकारी के गुजर जाने के पश्चात् वापस आकर अपना कार्य सभाल लेते थे।³

इसका कारण यह है कि वैदिक काल से 1857 तक, इस देश में जो समाज व्यवस्था पाई जाती थी, उसकी प्रकृति समतामूलक नहीं थी तथा नहीं व्यक्तिगत स्वाधीनता ही उपलब्ध थी। पर व्यवस्थाओं में निम्नलिखित विशेषताएँ पाई जाती थी।

- 1 प्रारम्भ में जो यज्ञ व्यवस्था थी वही जिजमानी व्यवस्था में परिणत हो गई। उसमें समाज के हर वर्ग की एक निश्चित भूमिका थी और हर वर्ग के भरण पोषण का इन्तजाम किया गया था।
- 2 चूँकि यह देश प्रारम्भ से ही कृषि प्रधान रहा है और यहाँ पर भूमि पर खेती ही उत्पादन का प्रमुख साधन थी। ध्यान रखने योग्य तथ्य यह है कि भूमि इस देश में कभी भी व्यक्तिगत अधिकार की वस्तु नहीं मानी गई। यर्थात् कोई भी व्यक्ति स्वेच्छा से यहाँ पर जमीन खरीद या बेच नहीं सकता था। इसके लिए उसे ग्राम सभा से अनुमति लेने की आवश्यकता पड़ती थी।
- 3 गोचर की भूमि, चरागाह की भूमि और जंगलात की देखभाल की जिम्मेदारी ग्राम सभा की होती थी और इन बारे में राजा के अधिकार नगण्य होते थे।
- 4 राजा के और ग्रामीणों के सम्बन्ध फरल के 10वें हिस्से देन तक

ही सीमित थे। इसके बदले वह ग्रामीणों की रक्षा करने की जिम्मेदारी लेता था।

5 अन्य सभी मामलों में, जैसे कर लगाने, बाहरी लोगों से चूगी वसूल करने में ग्राम सभा की भूमिका महत्वपूर्ण होती थी।

अतः इस देश में समस्या तब आई जब अंग्रेजों के साथ एक नई आर्थिक व्यवस्था भी इस देश में आई। जिसकी प्रकृति न केवल पूँजीवादी थी बल्कि वह बाजार पर आधारित अर्थव्यवस्था से भी संचालित होती थी। अंग्रेजों ने आकर यहाँ की भूमि और मनुष्य के सम्बन्धों को बदल डाला। उन्होंने अपने शासन को मजबूत करने के लिए एक तरफ रैयत बनाए और दूसरी तरफ जमींदार, जागीरदार, नम्बरदार और बसबेदार बनाए। उन्होंने पहली बार भूमि को क्रय और विनय की वस्तु बना दिया तथा उन्होंने भूमि का स्वामित्व ग्राम सभा के हाथ से निकालकर व्यक्तिगत किसानों को दे दिया। इसका परिणाम यह हुआ कि एक तरफ तो किसान अपनी साधनहीनता के कारण अपनी खेती बाड़ी बगैने में असमर्थ हो गये और दूसरी तरफ अंग्रेजों के समर्थक जमींदार और जागीरदार वर्ग ने उन पर मनमाने टैक्स लगा दिए। इससे किसानों में और उथाला गरीबी फैली और वे या तो शहरों में भागकर मिलों में मजदूरी करने के लिए मजबूर हो गये अथवा उन्हें गाँवों में रहकर आधी बटाई पर खेती करने को बाध्य होना पड़ा। इससे किसानों की सामाजिक तथा आर्थिक दोनों ही प्रकार की स्थितियाँ कमजोर हुईं। इसके अलावा पूँजीवादी व्यवस्था ने जिजमानी व्यवस्था को भी चकनाचूर कर दिया। पहले अर्थव्यवस्था का सारा काम वस्तुओं के विनिमय पर आधारित था जबकि अब मुद्रा की भूमिका महत्वपूर्ण हो गई, परिणामस्वरूप जो पहले सामाजिक सम्बन्ध हुआ करते थे, वे अब सारे आर्थिक सम्बन्धों में बदल गए।

अंग्रेजों ने भारतीय प्रशासन को 'विधि और व्यवस्था' के उद्देश्य से मजबूत किया और कलेक्टर उसकी प्रमुख घुरी बना। वह एक तरफ तो राजस्व वसूली का काम करता था तथा दूसरी तरफ वह 'विधि और व्यवस्था' बनाए रखने का काम करता था।⁴ राजस्व वसूली के लिए अंग्रेजों ने यह जाल गाँवों तक फैला दिया। और 'कलेक्टर', तहसीलदार और पटवारी इस व्यवस्था के स्तंभ बन गए। गाँवों में प्रशासन का सबसे बड़ा प्रतिनिधि पटवारी बना। इस तरह पटवारी, पटेल और सिपाही पूरी व्यवस्था को चलाने लगे। प्रश्न यह है कि

क्या यह विधि और व्यवस्था की बनाए रखने वाला प्रशासक विनासात्मक भूमिका भी निभा सकता है ?²⁵ इस सवाल का गहरा सम्बन्ध पंचायती राज की विचारधारा से भी है। गांधी इस बात को समझ गये थे तभी उन्होंने कहा था कि "स्वराज्य से समाज की प्रमुख इकाई परिवार होगा और राजनैतिक व्यवस्था की प्रमुख इकाई ग्राम होगा। यह ग्राम गणराज्य सभी आन्तरिक मांगों की पूर्ति के लिए आत्म निर्भर होगा और वह कुछ एक मामलों में पर-निर्भर भी होगा। यह व्यवस्था पिरामिडीय नहीं होगी जिसमें कि आधार शिखर को बनाए रखता है बल्कि यह व्यवस्था समुद्रीय होगी जिसमें कि व्यक्ति ही इसका प्रमुख केन्द्र होगा। इसमें बाहरी बाराह अन्दरूनी धाराओं को दबोचेंगी नहीं बल्कि वे अन्दरूनी धाराओं को और शक्ति प्रदान करेंगी और बदले में वे उनसे शक्ति भी ग्रहण करेंगी।"²⁶ इसी तरह उन्होंने कहा था कि ग्राम गणराज्य को पांच व्यक्तियों की एक पंचायत संचालित करेगी और जिनका चुनाव सभी प्रौढ़ नरनारी हर वर्ष करेंगे।²⁷ भूमि और कृषि के सभी साधन समाज या ग्राम सभा के हाथ में होंगे। अतिरिक्त भूमि मिलने पर वे अधिक धन देन वाली फसलें उगा सकते हैं लेकिन गाजा, अफीम, तम्बाकू जैसी फसलें वे नहीं उगा सकेंगे।

विनोबाभावे गांधीवादी विचारधारा के पक्षपाती रहे हैं। वे इसी सदर्भ में 'साम्ययोग' की स्थापना की बात कहते थे।

जय प्रकाश नारायण ने सर्वोदय दृष्टिकोण की क्रमबद्धता प्रदान की और इसे आधुनिक रूप प्रदान करने का श्रेय भी इन्हीं को है।²⁸ जय प्रकाश का यह दृढ़ विश्वास था कि ससदीय लोकतन्त्र भारत की परिस्थितियों के अनुकूल नहीं है। उनका यह कहना था कि हमारे राजनैतिक ढांचे का आधार सही नहीं है। उनके अनुसार हमारा राजनैतिक ढांचा ऊपर से चौड़ा और नीचे से नुकीला है। यह ढांचा किसी भी दिन ढह सकता है। अर्थात् उन्होंने भारतीय राजनैतिक ढांचे के पुनर्गठन की अत्यन्त आवश्यकता बताई। इसी प्रसंग में उन्होंने दलविहीन राज्य व्यवस्था, सहभागी लोकतन्त्र तथा लोकनीति की चर्चा की।

इस विचारधारा के समर्थक वर्तमान ससदीय लोकतन्त्र के स्थान पर सामुदायिक लोकतन्त्र की बातें करते हैं। उनके अनुसार ससदीय लोकतन्त्र की अपेक्षा सामुदायिक लोकतन्त्र श्रेष्ठ है। ग्राम पंचायत को वे इसका आधार मानते हैं और केवल इसी के प्रत्यक्ष निर्वाचन में विश्वास रखते हैं। ग्राम पंचायत के ऊपर की लोक सभा तक का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से होना चाहिए। ग्राम पंचायत को ग्राम सभा के प्रति उत्तरदायी रहने की सिफारिश की गई है।

वास्तव में यदि देखा जाय तो सर्वोदय दृष्टिकोण वर्तमान पंचायती राज की अपेक्षा अत्यधिक व्यापक है। सर्वोदय विचारों की यह कल्पना अनेक महत्वपूर्ण प्रश्न खड़े कर देती है। उदाहरणार्थ पंचायती राज और उच्च स्तरीय चुनाव के बीच, और राजकीय और राष्ट्रीय स्तर के चुनाव के बीच तालमेल की क्या व्यवस्था होनी चाहिए? क्या ग्राम पंचायत को पंचायती राज के ढाँचे की मूलभूत इकाई मानकर चलाया जा सकता है? क्या पंचायती राज का गठन निर्दलीय आधार पर सम्भव है?

अनेक प्रालोचक जयप्रकाश को एक आदर्शवादी मानते रहे हैं। मोरिस जोन्स के शब्दों में कहा जाए तो उसे भारतीय राजनीति के 'सतवादी मुहावरे' से जोड़ा जा सकता है। मोरिस जोन्स कारपेन्टर ने इसे "कल्पनावादी" (utopian) की सजा दी है।

2. स्वायत्त शासनात्मक विचारधारा

पंचायती-राज के सम्बन्ध में एक विचारधारा स्वायत्त शासन व्यवस्था की है। इसमें पंचायती राज की कल्पना ग्रामीण स्वायत्त शासन के रूप में की गई है। जय प्रकाश की तुलना में, इस विचारधारा के लोगो ने पंचायती राज की अत्यन्त ही परिमित ढंग से कल्पना की है। इस दृष्टिकोण के प्रतिपादकों का मत है कि ग्राम स्तर पर सभी प्रकार की प्रशासनिक व्यवस्था करने की जिम्मेदारी ग्रामवासियों में होनी चाहिये तथा उनमें स्वयं किसी भी काम में पहल करने की शक्ति और प्रवृत्ति होनी चाहिये। उन्हें अपने अधिकारों का प्रयोग करने की, न्यूनतम उच्चस्तरीय हस्तक्षेप के अन्तर्गत, छूट होनी चाहिये। इस विचारधारा के कुछ समर्थकों का तो यहां तक कहना है कि ग्राम पंचायतों को राजस्व प्रशासन भी सौंप दिया जाना चाहिए और धीरे-धीरे कानून और व्यवस्था कायम रखने का भी दायित्व उन पर ढाल दिया जाना चाहिए। यह दृष्टिकोण सांघिक अली समिति के अधिकांश गैर सरकारी सदस्यों ने व्यक्त किया था।⁹

3. नीकरशाही विचारधारा

इस दृष्टिकोण में पंचायती राज संस्थाओं को प्रशासनिक व्यवस्था सौंपने पर बहुत कम जोर दिया गया है। इस विचारधारा के पीछे अशिक्षित ग्रामवासियों की क्षमता के प्रति अविश्वास की यह भावना काम करती है कि वह अपने आप अपनी व्यवस्था नहीं कर सकते। वे पंचायती राज संस्थाओं को ऐसी संस्था मानते हैं जो राज्य व केन्द्र द्वारा निर्धारित कार्यक्रमों को क्रियान्वि-

वर्गों। ये लोग इन मस्याओं की नीति निर्माण और कार्यक्रमों के निर्माण में किसी भी प्रकार की भूमिका को पसन्द नहीं करते। वे यह मानते हैं कि कार्यक्रमों के नियन्त्रण में आवश्यक होने पर इन मस्याओं से सुविधानुसार सहयोग लिया जा सकता है। इन्हें स्वायत्तता और शक्ति सौंपने के स्थान पर इन मस्याओं पर नियन्त्रण रखने पर अधिक बल दिया गया है। इस विचारधारा वालों का एक वर्ग यह कहता है कि पचायती राज मस्याओं को केवल अभिकर्ता (Agent) के रूप में काम करना चाहिए। जब कि दूसरा वर्ग इन मस्याओं को केवल सतर्कता-पूर्वक कुछ अधिकार प्रदान करने का समर्थक है। इस दृष्टिकोण का पक्षधर कमचारी वर्ग है।¹⁰ सरकारी कर्मचारियों के दिन प्रतिदिन के व्यवहार और कार्यों से यह अभिव्यक्ति होती है। पचायती राज सम्बन्धी नियमों और उप नियमों में यह विचारधारा यद्यपि अभिव्यक्त होती रहती है। इन मस्याओं को तनिक भी स्वायत्तता देना कामिक वर्ग को असुविधा लगता है।¹¹

इस विचारधारा की यह कमी है कि यह पचायती राज मस्याओं को बिना शक्ति और स्वायत्तता प्रदान किये, उनसे उत्तरदायी होने की आशा करती है। बिना शक्ति प्रदान किये, उन्हें उत्तरदायी कैसे ठहराया जा सकता है? फिर पचायती राज के निर्माण का उद्देश्य ही यह है कि जन प्रतिनिधियों को नीति-निर्माण में सहभागिता प्रदान की जाये।

4 विकासवादी विचारधारा

विकासवादी विचारधारा के सम्बन्ध में बलवन्तराय मेहता समिति प्रतिवेदन में कुछ विचार व्यक्त किये गये हैं।¹² इनका मानना है कि सामुदायिक कार्यक्रम जनता में आत्म विश्वास उत्पन्न करने और उत्साह तथा स्वेच्छा से जनता में ग्राम विकास के कार्यों को नियोजित करने की क्षमता विकसित करने में असफल रहा है। इस कमी को सम्भवतः सामुदायिक प्रशासन और विशेष तौर से ग्राम विकास की योजनायें जनता की धुनी हुई मस्याओं की ओर कर पूरा किया जा सकता है। यह एक व्यापक दृष्टिकोण है, जिसके अन्तर्गत बलवन्तराय मेहता समिति प्रतिवेदन में पचायती राज की कल्पना ग्राम विकास के अन्दर ही की गई है। इस दृष्टिकोण को यदि सूक्ष्मरूप से देखा जाये तो पता चलेगा कि उद्देश्य और कार्यक्रम दोनों की दृष्टि से पचायती राज सामुदायिक विकास का विस्तार मात्र है और पचायती राज मस्याओं को विकास की मशीन के पुर्तों के रूप में काम करना है।

इस विचारधारा में विकास के कार्य को प्रधान माना गया है, न कि

शक्ति थी। व्यवहार में हम यह पाते हैं कि प्रतिनिधि संस्थाओं ने अधिकाधिक शक्ति प्राप्त करने में रुचि दिखाई है। परिणामस्वरूप विकास का कार्य पिछड़ जाता है।

5. प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध की विचारधारा :

अशोक मेहता समिति ने पंचायती राज के सम्बन्ध में प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध की विचारधारा को जन्म दिया है।¹³ अशोक मेहता समिति का यह निष्कर्ष है कि ग्रामीण अर्थ व्यवस्था के विकास के लिए हमें बलबन्तराय मेहता की विकेन्द्रीकरण की पद्धति से आगे जाना होगा और हमें विकास की एक नयी 'प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध व्यवस्था' (Democratic Management System) को गौर जाना होगा।¹⁴ बलबन्तराय मेहता की त्रिस्तरीय व्यवस्था के स्थान पर, अशोक मेहता समिति केवल द्विस्तरीय व्यवस्था ही उपयुक्त मानती है।¹⁵ एक ओर तो यह मोटे तौर पर "महाराष्ट्र मॉडल" को स्वीकारती है, दूसरी ओर इसे पंचायत समिति के स्थान पर मण्डल स्तर अधिक उपयुक्त जान पड़ा है। अशोक मेहता समिति इस स्तर पर पञ्जाब के 'डवलपमेंट बलस्टम' के प्रतिमान को स्वीकारने की बात उठाती है।¹⁶

अशोक मेहता समिति यह मानकर चलती है कि विकास काफी मात्रा में हुआ है, किसान समृद्ध हुए हैं और इन संस्थाओं का काम एक ऐसे मण्डल केन्द्र की स्थापना करना है, जहाँ किसानों को खाद, बीज, ट्रैक्टर के कर्षण पुर्जों तथा अन्य साधन एक ही जगह मिलने लगे। अशोक मेहता समिति ने जहाँ पंचायत समितियों की भूमिका को नकार दिया है वहाँ अपने स्थानीय स्तर पर प्रबन्ध व्यवस्था विकसित करने पर भी जोर दिया है। इसके अलावा इस समिति ने इन संस्थाओं के चुनाव में राजनैतिक दलों की खुली सहभागिता की भी पुरजोर वकालत की है (देखिये परिशिष्ट 2 में)।

अशोक मेहता समिति की सिफारिशों पर आधुनिक को छोड़ किसी भी राज्य सरकार ने ध्यान नहीं दिया है और ऐसा प्रतीत होता है कि वह राजनीति की चपेट में आ गई है। एस. आर. महेश्वरी मण्डल की महत्ता और इसकी सफलता के बारे में बहुत सशक्तित है। उन्हें अभी भी पंचायत समिति व्यवस्था ही अधिक प्रभावशाली दिखाई पड़ती है।¹⁷

6. साम्यवादी विचारधारा .

जब सोवियत संघ में साम्यवादी क्रान्ति सम्पन्न हुई तो किसी ने लेनिन

से पृष्ठा कि आप साम्यवाद का स्थापना कर रहे हैं। लेनिन ने उत्तर दिया कि मैं सोवियतों और बिजलीघरों की स्थापना के जरिये ही ऐसा करूंगा। सारा रूप में साम्यवादी रूप की राजनतिक अवस्था की बुनियादी इकाई सोवियत ही है जहां पर कि कृषि तथा उद्योगों के बारे में महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी निर्णय लिये जाते हैं। इसी प्रकार साम्यवादी चीन में भी शासन की बुनियादी इकाई कम्यून है। कम्यूनो के माध्यम से ही चीन में भूमि सुधार महिला उद्योग और धर्मिकों के उद्धार के अनन्त महत्वपूर्ण कदम उठाये गये हैं। भारतवर्ष में भी केरल तथा पंजाब की साम्यवादी सरकारों ने भी लोकतांत्रिक विक्रीकरण की समस्याओं के माध्यम से अपने भूमि सुधार कार्यक्रमों को बहुत आगे बढ़ाया है।

प्रसिद्ध साम्यवादी विचारक नम्बूदरपाद ने (जो स्वयं अशोक मेहता समिति के संस्थापक थे) अशोक मेहता समिति की कठोरतम आलोचना की है।¹⁸ उनका मान्यता है कि समिति ने जिस विकास की दृष्टि दी है वह स्वयं में छद्मपूर्ण है। क्योंकि वे यह मानते हैं कि भारत में दो प्रकार का शोषण हो रहा है और उसे समझ बिना हमारे निष्कप निस्तब्ध एवं निर्बल सिद्ध होंगे। ये शोषण (अ) सामन्तवादी शोषण इसके अन्तर्गत वे जाति धर्म व भाषा व बोधन को गिनते हैं। (ब) पंजीवादी शोषण इस शोषण के फलस्वरूप ब्राह्मणों तथा भूमिहीन मजदूरों का निर्माण होता है।¹⁹ उनका यह भी मानना है कि पंजीवादी विकास से ग्रामीणों का जितना विकास हुआ है उतनी ही वहां पर विपमलाएं बढ़ी हैं और उतना ही वहां पर अत्याचार बना है। अतः हमें यह भी देखना होगा कि इन पंचायती राज संस्थाओं पर समाज के कौन से वर्ग अपना नियंत्रण स्थापित करते हैं तथा वे वर्ग विकास का लाभ किन लोगों में बांटते हैं? ऐसा तो नहीं है कि गांव का धनी किसान इन संस्थाओं की मदद से और अधिक धनी होता चला जा रहा है और भूमिहीन मजदूर और ज्यादा गरीब होता चला जा रहा है। नम्बूदरपाद का यह कहना है कि कहीं ऐसा न हो कि लोकतांत्रिक विक्रीकरण की इन संस्थाओं से गरीब और ज्यादा गरीब हो जाए या अनेक भाग में बंट जाए। पंजाब में तिभाणा आंदोलन में इन संस्थाओं की प्रमुख भूमिका रही है। इनसे वहां भूमि-सुधारों की एक नई नीति मिली है। साम्यवादी यह मानते हैं कि विकास होना तो जरूरी है लेकिन उसके साथ हम यह देखना भी जरूरी है कि विकास किस वर्ग का हो रहा है तथा उनका विकास किन वर्गों की कीमत पर हो रहा है। वहीं धनिक किसान इन संस्थाओं की मदद

से भूमिहीन वर्गों पर अपना अत्याचारी शिकंजा तो नहीं कसता चला जा रहा है। साम्यवादी यह भी मानते हैं कि जब तक किसानों में वर्ग चेतना नहीं आयेगी और किसान सभाएं वर्गों के आधार पर संगठित नहीं होगी तब तक इन संस्थाओं की भूमिका नगण्य ही बनी रहेगी।

अन्त में एक बार हम पुनः सर्वोदयी विचारधारा की ओर जाना चाहेंगे। क्योंकि अशोक मेहता समिति के सदस्य श्री सिद्धराज ढड्डा ने अपनी असहमति सूचक टिप्पणी में लिखा था कि ग्राम सभा को उसका पुराना स्थान दिया जाना चाहिए। वे पंचायती के चुनावों में राजनैतिक दलों के भाग लेने सम्बन्धी निर्णय से भी असन्तुष्ट थे।²⁰ उन्हें अपने मत के समर्थन में अन्य कोई सहभागी नजर नहीं आया। इससे यह स्पष्ट है कि आज महात्मा गांधी के ग्राम स्वराज्य सम्बन्धी चिन्तन से यहां का अभिजन सहमत नहीं है।

संदर्भ

1. महात्मा गांधी, ग्राम स्वराज्य, नवजीवन प्रकाशन मन्दिर, अहमदाबाद।
2. सविधान निर्मात्री सभा के सामने कुछ सदस्यों ने गांधीजी के स्वराज्य और रामराज्य के विचार प्रस्तुत कर उनके स्वप्न को पूर्तरूप देने की वकालत की, लेकिन अधिकतर सदस्यों के उन विचारों से सहमत नहीं होने से निर्णय ससदीय प्रणाली को अपनाने के ही पक्ष में रहा। ग्राम पंचायती का प्रावधान सविधान के प्रमुख भाग में नहीं रखकर इन्हे नीति निर्देशक तत्व में स्थान देकर गांधीजी की आत्मा को शांति देने की चेष्टा की गई।
3. सर चार्ल्स मैटकाफ के यह विचार एलफिनस्टोन की 'हिस्ट्री ऑफ इण्डिया' जौन मुरे, 1905, पृष्ठ 68 पर प्रस्तुत किये हैं।
4. क्लेक्टर पर इण्डियन जनरल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन का स्पेशल ईशू देखिये : वोल्यूम नम्बर 11, पृष्ठ 196।
5. एस. आर. महेश्वरी, इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, 1979, पृष्ठ 359-360।
6. एन. के. जोस, सलेक्शन्स फ्रॉम गांधी, नवजीवन प्रकाशन मन्दिर, अहमदाबाद।

- 7 महात्मा गांधी, 'धाम स्वराज्य', नवजीवन प्रकाशन मन्दिर, ग्रहमदावाद, 1963, पृष्ठ 42-43।
- 8 विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए जय प्रकाश नारायण लिखित - (1) टुवर्डस ए न्यू सोसायटी, 1958, और (2) पचायती राज एंड दी वेंसिस ऑफ इण्डियन पार्लियामेंट, 1962।
- 9 साहिक शर्मा प्रतिवेदन पूर्वोक्त।
- 10 भारत ने अंग्रेजा से विरासत में एक ऐसी नौकरशाही प्राप्त की है जो भारतीय नागरिकों या जन प्रतिनिधियों के प्रति तनिक भी जवाबदेह न होकर ब्रिटिश सम्राट या साम्राज्यी के प्रति उत्तरदायी थी। भारतीय प्रशासन का विकास अंग्रेजों ने इस उद्देश्य से किया कि वे भारत में अधिक से अधिक समय रह कर यहां का शोषण कर सकें। अपना शासन कायम रखने के लिये उन्होंने प्रशासन को कठोर, निर्दयी, अप्रजातान्त्रिक व दमनकारी बनाया। भारतीय नागरिकों की स्वतन्त्रता की मांग को प्रशासन रूपी यन्त्र के माध्यम से वे कुचलते रहे। ऐसे प्रशासन को प्रजातन्त्र ही नहीं सुहा रहा था तो उस प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण की बात तो पसन्द होने का प्रश्न ही नहीं उठता है। सम्पूर्ण नौकरशाही पचायती राज का राज्य की भुजाओं के विस्तार के अतिरिक्त कुछ भी नहीं मानती है। इन सस्थाओं को शक्ति देना इन्हें अखरता है। नौकरशाही विचारधारा पर देखें इकबाल नारायण, दी कोसेट ऑफ पचायती राज एण्ड डटम इन्स्टीट्यूशनल इम्प्लीकेशन्स इन इण्डिया, ऐशियन सर्वे, वोल्यूम नम्बर 9, सितम्बर 1965, पृष्ठ 459।
11. पचायती राज को पुनः सजीव बनाने के उद्देश्य से राजस्थान के मुख्यमंत्री ने जनवरी 1982 में बीकानेर में आयोजित पचायती राज सम्मेलन में अनेक महत्वपूर्ण घोषणाएँ की थीं। उन घोषणाओं में पचायती राज सस्थाओं को अनेक कार्य सौंपे गए और साथ ही अधिक स्वायत्तता देने की बात कही गई थी। लेकिन वास्तविकता यह है कि वे घोषणाएँ मात्र घोषणाएँ ही बनकर रह गई हैं क्योंकि बताया जाता है कि निर्दल संकाइम में बड़ी बाधा बन गई है। नौकरशाही नहीं चाहती है कि पचायती राज सस्थाओं को अधिक शक्तियाँ और स्वायत्तता देकर नौकरशाही को इन सस्थाओं के प्रति जवाबदेह बनाया जाए।

- 12 विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए . बलवन्त राय मेहता प्रतिवेदन ।
- 13 अशोक मेहता प्रतिवेदन, पृष्ठ 175 ।
- 14 प्रकाश चन्द्र शास्त्री, भारत में पचायती राज : बलवन्त मेहता से अशोक मेहता तक, लोक प्रशासन, वर्ष 6, अंक 1 और 2, जनवरी-जून, 1979, पृष्ठ 22 ।
15. पूर्वोक्त ।
- 16 प्रकाश चन्द्र शास्त्री, पूर्वोक्त, पृष्ठ 22 ।
- 17 एस. अरर महेश्वरी, इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, 1979, पृष्ठ 512 ।
18. विस्तृत अध्ययन के लिये अशोक मेहता समिति प्रतिवेदन में दिये नम्बूदरी-पाद के विचार पढ़िये ।
- 19, प्रकाश चन्द्र शास्त्री, पूर्वोक्त, पृष्ठ 23 ।



3

ग्राम सभा का गठन और कार्य

महात्मा गांधी ने भारत में सर्व्वे लोकतन्त्र की स्थापना की कल्पना की थी। उनका कहना था "शकचा लोकतन्त्र केन्द्र में बँटे हुए बीस व्यक्तियों द्वारा नहीं चलाया जा सकता। उसे प्रत्येक गांव के लोगों को नीचे से चयनात्मक होगा।" ग्राम-स्वराज्य में गांव सम्पूर्ण सत्तायें भोगने वाला एक विवेचिजन राजनीतिक घटक होगा इसलिए प्रत्येक व्यक्ति का सरकार प्रत्यक्ष शासन में सीधा हाथ होगा।

लोकनायक जयप्रकाशनारायण भारत में प्रचलित प्रजातान्त्रिक व्यवस्था को अनुपयुक्त मानते थे। वे यह कहते थे कि हमारे प्रजातन्त्र का आधार मजबूत नहीं है। उनके अनुसार यह व्यवस्था नीचे से सबड़ी और ऊपर से चौड़ी है। आधार मजबूत नहीं होने से प्रजातन्त्र रूपी भवन कभी-भी ढह सकता है। लोक-नायक के विचार में लोगों को व्यवस्था प्रभावित करने मात्र से ही प्रजातान्त्रिक व्यवस्था मजबूत नहीं हो जाती है। उनके अनुसार भारतीय प्रजातान्त्रिक व्यवस्था उन्टी है, जिसे सीधे किये जाने की अत्यन्त आवश्यकता है।¹ वे यह मानते थे कि मजदूर की अधिकाधिक शक्ति व कार्य सीपने के स्थान पर कार्य व शक्तियाँ निम्न स्तर की संस्थाओं को अर्थात् ग्रामीण स्तर की संस्थाओं को बाँटते हुए हम ऊपर की ओर बढ़ें।² ग्रामद सशक्त ग्राम सभा का निर्माण इस दिशा में गरी कदम होगा।

भारत में पचासवीं राज की यह विशेषता है कि यहाँ पचासवीं की ग्रामीण जनता के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। इसमें पचासवीं पर लोक-हितग्रहण और लोक से हितग्राही की संज्ञा को बल मिल रहा है। प्राचीन भारत में ऐसी जन सभाएँ ग्रामीण प्रजातन्त्र की घुरी थीं।³ लोगों की सामान्य सभा का विचार हमारे गाँवों के लिए कोई नया विचार नहीं है। सामान्य सभा का विचार प्राचीन भारत में था, जिसकी क्षमता का बालान्तर में मोल हो गया।⁴ उद्दीगर्भी

व बीसवीं सदी में स्थापित स्वायत्त संस्थाओं में सामान्य जन सभा को पुनर्जीवित करने पर समुचित ध्यान नहीं दिया गया। यही नहीं बल्कि इस सदी में तीसरे, चौथे और यहां तक कि पाचवें दशक में तैयार पंचायत अधिनियमों में भी सामान्य जन सभा को कोई वैधानिक दर्जा देने का प्रयास नहीं किया गया। पंचायती राज की स्थापना से स्थानीय प्रजातान्त्रिक संस्थाओं को सबल बनाने के विचार को बल मिला। राजस्थान में पंचायती राज में अधिक जन सहयोग प्राप्त करने के लिए गांव के लोगों की साधारण सभा का उपयोग किया गया। प्रारम्भ में यह आशा की गई कि ग्राम सभा को पंचायती राज व्यवस्था के अग के रूप में सुनियमित और सुनियोजित ढंग से संचालित करने की परम्परा को पुनर्जीवित करने से ग्रामीण लोगों में उत्साह जागृत करने में बड़ी मदद मिलेगी।⁵ ग्राम सभा से हमें निम्नलिखित आशाएं थी

- 1 यह प्रजातन्त्र को मजबूत बनाएगी और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र का उदाहरण प्रस्तुत करेगी।
- 2 यह एक ऐसे मंच के रूप में कार्य करेगी जहां लोग मिल सकें और दिन प्रतिदिन की समस्याओं पर विचार विमर्श कर सकें।
- 3 इससे पंचायत पर जन नियन्त्रण स्थापित होगा और पंचायत की जनता से मार्गदर्शन मिलेगा।
- 4 इससे सामान्य जनता और पंचायत के मध्य संचार में सहायता मिलेगी।

ग्राम सभा का गठन

सन् 1959 में प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण के समय राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953 में एक संशोधन करके अधिनियम में संकशन 23(ए) जोड़ दिया गया। संकशन 23(ए) इस प्रकार है

- 1 प्रत्येक ग्राम पंचायत अपने सचिव के सभी वयस्क निवासियों की सभा आमन्त्रित करेगी। इस सभा का समय व आयोजन का तरीका सरकार द्वारा तय किया जायेगा।
- 2 ऐसी सभाओं में पंचायत द्वारा निर्मित कार्यक्रम और कार्यों का व्यौरा और पंचायतों द्वारा की गई तरक्की की प्रस्तुत किया जायेगा और उन निवासियों द्वारा दिये गये सुझाव पंचायत की अगली बैठक में प्रस्तुत किये जावेंगे।

सेक्शन 23(ए) के अन्वय में पता चलता है कि अधिनियम में 'ग्राम सभा' शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है। इसमें केवल 'वयस्क निवासियों की ग्राम सभा' की ही चर्चा है। इसी वयस्क निवासियों की ग्राम सभा को जनता ने 'ग्राम सभा' नाम दे दिया और ग्राम स्तर से यही शब्द इसके लिए प्रयुक्त होने लगा।

ग्राम सभा की बैठक

अधिनियम के अन्तर्गत ग्राम सभा की बैठक आमन्त्रित करने, बैठक में विचार विमर्श करने व पचायत के वजह को प्रस्तुत करने के लिए ग्राम सभा की बैठकें मई से जुलाई और अक्टूबर से दिसम्बर माह के बीच वर्ष में दो बार आयोजित की जानी चाहिए।⁸ राजस्थान में ग्राम सभा को पचायत वजह स्वीकृत या अस्वीकृत करने की शक्ति नहीं दी गई है, लेकिन ग्राम सभा की बैठक में प्रकट किए गए विचार और टिप्पणियों का निचले और ऊँचे ग्राम पचायत और पचायत समिति के समक्ष प्रस्तुत करना अनिवार्य है। ग्राम सभा की बैठक उस ग्राम में की जाती है, जहाँ पर ग्राम पचायत कार्यालय स्थित है।⁹

सरपंच या उसकी अनुपस्थिति में उप सरपंच ग्राम सभा की अध्यक्षता करता है।¹⁰ सरपंच और उप सरपंच दोनों की अनुपस्थिति में उपस्थित वक्ता में से किसी एक को जनता द्वारा ग्राम सभा की अध्यक्षता करने के लिए चुना जाता है। ग्राम सभा की बैठक में ग्राम पचायत के कार्यक्रमों का विवरण प्रस्तुत किया जाता है और उनकी प्रगति का वर्णन किया जाता है। कार्यक्रमों की प्रगति पर प्रकट किए गए विचार और टिप्पणियों को ग्राम पचायत की अगली बैठक में प्रस्तुत करने की जिम्मेदारी अध्यक्ष की होती है। नियमों में ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने में ग्रामीण जनता को पहल करने का और यहाँ तक कि बैठक भी आयोजित करने का प्रावधान है। यदि 100 वयस्क निवासी या कुल वयस्क निवासियों का 25 प्रतिशत सरपंच से लिखित में ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने का अनुरोध कर तो सरपंच को ग्राम सभा बुलानी होती है।¹¹ ऐसे अनुरोध में वयस्क निवासियों द्वारा बैठक का समय एवं एजेण्डा भी बनाना होता है।¹² यदि सरपंच ऐसे अनुरोध पर ग्राम सभा की बैठक आयोजित नहीं करता है तो अनुरोध पत्र पर दस्तखत करने वाले लोगों के द्वारा स्वयं ऐसी बैठक का आयोजन किया जा सकता है।¹³ लेकिन ऐसी ग्राम सभा की बैठक केवल उनी ग्राम में की जाती है, जहाँ पर ग्राम पचायत का मुख्यालय स्थित है।¹⁴

राजस्थान में ग्राम सभा के निर्णयों को मानना पचायती राज मस्यौदा

के लिए बाध्यकारी नहीं है। अर्थात् ग्राम सभा केवल एक सलाहकारी संस्था है। इसे हम स्टॉफ एजेंसी कह सकते हैं। ग्राम पंचायत के विभिन्न कार्यक्रमों और गतिविधियों पर यह संस्था केवल टीका टिप्पणी करती है और सुझाव देती है।

बैठकों की सूचना

ग्राम सभा की बैठक की सूचना कम से कम 15 दिन पूर्व दी जानी चाहिए। ग्रामवासियों को बैठक की तारीख, समय और एजेण्डा की सूचना पहुँचाना आवश्यक है। नियमों में बैठक की सूचना के लिए निम्नलिखित विधि के प्रयोग का वर्णन है ¹⁵

(अ) पंचायत सचिव के प्रत्येक ग्राम में एक या एक से अधिक प्रमुख स्थानों पर नोटिस चिपकाना।

(ब) पंचायत सचिव के प्रत्येक ग्राम में ढोल बजा कर बैठक की घोषणा करना।
व्यवहार में उपरोक्त विधियों के अतिरिक्त चुने हुए पदाधिकारी और सरकारी कर्मचारी जैसे—पंच, सरपंच पंचायत चपरासी, पंचायत सचिव, ग्राम सेवक, स्कूल अध्यापक और ग्राम बलाई भी ग्राम सभा की बैठक की सूचना का प्रसारण करते हैं।

बैठक की कार्यवाही लिखना और उसकी रिपोर्ट करना

नियमों में ग्राम सभा की बैठक की कार्यवाही को लिखित में तैयार करने और उसकी रिपोर्ट किये जाने का प्रावधान है। इस सम्बन्ध में नियमों में निम्नलिखित प्रावधान है ¹⁶

- 1 किसी भी वित्तीय वर्ष में होने वाली प्रथम बैठक में ग्राम पंचायत का बजट प्रस्तुत किया जाएगा और वयस्क निवासियों द्वारा बजट पर रखे गए विचारों को लिखा जाएगा। ग्राम सभा की प्रत्येक बैठक में ग्राम पंचायत द्वारा किए गए कार्यक्रम और निर्माण कार्यों को समझाया जाएगा और उनकी प्रगति के गुण दोष निरूपण करते हुए परीक्षा की जाएगी। विशेषकर सामुदायिक विकास कार्यक्रम, कृषि पशुपालन, स्वास्थ्य, शिक्षा, सामाजिक शिक्षा, सहकारिता, कुटीर उद्योग आदि के क्षेत्र में ग्राम पंचायत द्वारा लिए गए या लिए जाने वाले कार्यक्रमों के विषय में समझाया जाएगा। उपस्थित सदस्यों के उन कार्यक्रमों पर विचार या अन्य विकास कार्य करने के सम्बन्ध में प्रस्तुत सुझावों को लिखा जाएगा।

- 2 प्रत्येक ग्राम सभा की बैठक की कार्यवाही को हिन्दी में लिखा जाएगा और उस पर अध्यक्ष के हस्ताक्षर किए जायेंगे।
- 3 इस प्रकार प्रस्तुत विचारों को ग्राम सभा की कार्यवाही के अन्तर्गत लिखकर अध्यक्ष द्वारा ग्राम पंचायत की अगली बैठक में प्रस्तुत किया जाएगा।

ग्राम सभा एक मूल्यांकन

विभिन्न अध्ययनों से ज्ञात होता है कि ग्राम सभा के प्रावधान किये जाने के पश्चात् प्रारम्भ में लोगों का इसकी पूरी जानकारी ही नहीं थी। मई 1961 में सरकार ने ग्राम सभा को सक्रिय बनाने के लिए लोगों को शिक्षित करने और इनकी बैठक के आयोजन के लिए पहल की थी।¹⁷ ग्राम विभाग, जिला परिषद् और पंचायत समितियों ने ग्राम सभा में जीवन डालने के सक्रिय प्रयास किये लेकिन सोपान के प्रत्यक्ष निम्न स्तर पर उत्साह कम पाया गया। 1962-63 और 1963-64 के वर्षों में सरकार के प्रयास में अनेक क्षेत्रों में कुछ या अधिक ग्राम सभा की बैठकों का आयोजन किया गया। सरकार के प्रयास पूर्ण होने में कम होने से ग्राम सभाओं की बैठकें प्रतिवर्ष कम होती गईं। पंचायती के बागजो से और लोगों से वातचीत करने पर ज्ञात हुआ कि ग्राम सभाओं का आयोजन लगभग 1964-69 में तो बन्द सा ही हो गया। जनता पार्टी के शासन काल में अन्त्योदय कार्यक्रम के अन्तर्गत गांवों में अन्त्योदयी इकाइयों के चयन के लिए ग्राम सभा आयोजित करने के लिए सरकार की पहल पर ग्राम सभाओं की बैठकें आयोजित हुईं।

राज्य सरकार द्वारा कभी-कभी राजस्व अभियान के दौरान ग्राम सभा आयोजित करने के प्रयास स्वरूप भी इसकी बैठकें हुई हैं। कांग्रेस (ई) की सरकार ने राजस्थान में ग्राम सभा के क्षेत्र में अभिनव प्रयोग किया। 1 जनवरी, 1983 से 15 फरवरी, 1983 तक राजस्व अभियान "प्रशासन गांवों की ओर" के नाम से चलाया गया। इस बार भी यह अभियान राजस्व अभियान था, लेकिन इसकी विशेषता यह थी कि राजस्व के मामलों के अलावा इसमें इपि, ग्रामीण विकास और प्रधान मंत्री के 20 मूखी कार्यक्रम भी सम्मिलित किये गये थे।¹⁸ इस अभियान की क्रियान्विति प्रत्येक पंचायत स्तर पर ग्राम सभा की बैठक आयोजित करके की गई। इस अभियान के दौरान लेखक ने स्वयं जयपुर जिले की सागानर पंचायत समिति क्षेत्र में स्थित 7 ग्राम पंचायतों की ग्राम

सभाओं में उपस्थित होकर उनका अवलोकन किया।¹⁹ इनके अध्ययन के निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि इन ग्राम सभाओं का आयोजन सरकार की पहल और प्रयास के परिणामस्वरूप हुआ, इनमें प्रशासनिक अधिकारी और कर्मचारी छाए रहे, उनमें भी राजस्व विभाग के अधिकारियों की प्रमुख भूमिका और स्थान रहा, और कार्यवाही में राजस्व मामलों का प्रमुख स्थान रहा। तहसील और पंचायत समिति के अधिकारी और कर्मचारी इन बैठकों में अधिक उपस्थित हुए। ग्रामीण जनता 200 से 400 की संख्या में उपस्थित हुई, जिनमें महिलाओं की संख्या तो बहुत ही नगण्य थी। इस प्रकार हम यह पाते हैं कि अधिकतर सरकार की पहल से ही ग्राम सभाओं का आयोजन हुआ है। अभी तक ग्राम सभा सक्रिय संस्था नहीं बन पाई है।

ग्राम सभा के निष्क्रिय होने के कारण

वयस्क मताधिकारियों की संख्या का प्रावधान, राजस्थान पंचायत अधिनियम में किये हुए दो दशक से भी अधिक हो चुके हैं, लेकिन विभिन्न अध्ययनों से यह निष्कर्ष निकलता है कि अभी तक यह सभा सक्रिय और प्रभावी नहीं बन सकी है। ग्राम सभा की बैठकें क्रम से ग्रामनिष्ठ नहीं की जाती हैं। यदि कभी ग्राम सभा आयोजित होती भी है, तो उसमें उपस्थिति असन्तोषप्रद रहती है। ग्राम सभा की बैठकों में लोगो न उत्साह और रुचि प्रदर्शित नहीं की है। दिवाकर समिति प्रतिवेदन के अनुसार ग्राम सभा को अप्रभावी बनाने वाले निम्नलिखित कारण हैं —²⁰

1. लोगों का अवगत न होना

समिति ने सर्वेक्षण के आधार पर यह बताया कि अधिकतर ग्रामीण जनो को यही जानकारी नहीं है कि ग्राम पंचायत के अतिरिक्त ग्राम सभा नामक संस्था विद्यमान है। वे ग्रामीण जिन्हें ग्राम पंचायत और ग्राम सभा के पृथक् अस्तित्व की जानकारी है वे यह नहीं बता सके कि ग्राम सभा के सदस्य के रूप में उनके क्या अधिकार और दायित्व हैं? यदि कुछ ग्रामीणों को अपने अधिकारों की जानकारी भी है तो भी उसका नतीजा लाभप्रद नहीं निकल सका है क्योंकि वे लोग अपने अधिकारों और शक्तियों के प्रभावीपन से अवगत नहीं हैं।

2. ग्रामीण राजनीति की व्यक्तिगत प्रकृति

ग्रामीण राजनीति के अध्ययन से यह स्पष्ट हुआ है कि पंचायत चुनावों में ग्रामीण लोग व्यक्तित्व के पक्ष या विपक्ष में वोट देते हैं। मत डालते समय

ग्रामीण जनता चुनाव में खड़े हुए लोगों के कार्यक्रमों, विचारों और राजनीति का तनिक भी ध्यान नहीं रखती है। चुने हुए लोगों के समर्थक यह मानते हैं कि उनका फर्ज तो वही तब था कि अपने नेता को चुनाव में सफल बनवा दिया जाये। वे यह मानते हैं, कि चुनाव में समर्थन देने वालों का कर्त्तव्य बड़ी सम्मान हो गया और चुने हुए नेता का दायित्व रह जाता है कि वह अपने समर्थकों के हितों की रक्षा करे। जिन्होंने इस नया का चुनाव में विरोध किया और अन्य किसी वैकल्पिक नेता का समर्थन किया था, वे देखते हैं कि उनके समर्थित नेता ही जब रुचि नहीं ले रहे तो वे स्वयं भी ग्राम सभा की बैठकों में न तो उपस्थित होते हैं और न ही ग्राम सभा और पंचायत की कार्यवाही में ही रुचि लेते हैं।

3 उपयुक्त स्थान की कमी

ग्राम सभा की बैठक के लिए ग्राम पंचायत क्षेत्र में कोई ऐसा स्थान नहीं है जो सर्वमान्य और सुविधाजनक हो। पंचायतों का गठन कुछ ग्रामों को मिलाकर किया गया है जिससे पंचायतों का क्षेत्रफल आवश्यकता से अधिक बढ जाता है। परिणाम स्वरूप दूरस्थ वार्ड/ग्राम के लोगों को ग्राम सभा की बैठक में उपस्थित होना कठिन हो जाता।

4 समय की कमी

यदि ग्राम सभा का आयोजन ऐसे समय किया जाता है जब ग्रामीण लोग व्यस्त हैं तो जन सहयोग मिलने में कठिनाई होती है। जन सहयोग उस समय अधिक मिल सकता है जब कि ग्रामीण लोग पुरस्न म है या किसी त्योहार के दिन ग्राम सभा की बैठक हो।

5 उचित प्रचार का अभाव

ग्राम तौर पर ग्राम सभा की बैठक की सूचना ढोल बजा कर दी जाती है। ग्राम पंचायत ग्राम सभा की बैठक की सूचना ढोल बजा कर प्रचारित करने के आदेश जारी करने के अनिश्चित कुछ नहीं करती है। ऐसा भी पाया गया है कि चौकीदार कभी-कभी ढोल ही नहीं बजाते, या बजाते भी है तो ठीक प्रकार म के ऐसा नहीं करते जिसके परिणाम स्वरूप बहुत कम लोगों को ग्राम सभा की बैठक की सूचना मिल पाती है।

6 पंचायत के सदस्यों की अनिच्छा

ग्राम पंचायत का शक्तिशाली वर्ग यह पसन्द नहीं करता कि ग्राम सभा की बैठकें अधिकारिक हो, क्योंकि बैठकों में लोगों को प्रश्नों द्वारा उन पर तीव्र

प्रहार करने का अवसर प्राप्त होता है। सत्ता पक्ष जानबूझ कर बैठक की सूचना को उचित प्रकार पर रोक लगाता है। दूसरी ओर गांव में विरोधी पक्ष बराबर इन प्रयास में रहता है कि उसके समर्थक ग्राम सभा की बैठक में नहीं जाएं। इस तरह ग्रामीण क्षेत्र में एक राजनैतिक रूप से जागृत विरोधी वर्ग ग्राम सभा की बैठक का बहिष्कार करता है।

7 ग्रामीण जनता की अवधि

ग्रामीण लोग ग्राम सभा की उपयोगिता के विषय में शक्ति होने के कारण ग्राम सभा की बैठक में जाकर अपना समय नष्ट करने की अपेक्षा अपने उत्पादन कार्य में लग रहने या फालतू समय में घर पर आराम करना ज्यादा ठीक समझते हैं। अपेक्षाकृत इसके, कि ग्राम सभा की बैठक में जाकर अपना समय नष्ट करें। वे ऐसा कार्य करना अधिक ठीक समझते हैं जिसमें उन्हें प्रत्यक्ष लाभ दिखता है।

साविक अली प्रतिवेदन के अनुसार ग्राम सभा में लोगों के उत्साह और रुचि के अभाव के निम्नलिखित कारण हैं 21

- 1 **उचित प्रचार का अभाव** —बैठकों सम्बन्धी सूचना जारी नहीं की जाती है और समय पर उन्हें प्रचारित नहीं किया जाता।
- 2 **अनुपयुक्त समय** —बैठकें कभी-कभी ऐसे समय में आयोजित की जाती हैं जब लोग फसल के कार्य में व्यस्त होते हैं और कृषकों के लिए वह समय उपयुक्त नहीं रहता।
- 3 **सरपंच की उदासीनता** —बहुत से सरपंच ग्राम सभा की ओर से उदासीन रहते हैं और बैठकें आयोजित करने की तकलीफ नहीं उठाते। कुछ विषयों में आलोचना के डर से भी वे लोगों की ग्राम सभा के सामने आने से डरते हैं।
- 4 **कानूनी शक्त का अभाव** —इस समय पंचायती राज कानून के अधीन ग्राम सभा का कोई निश्चित दर्जा नहीं है। इससे इस संस्था के विकास में अवरोध उत्पन्न हुआ है।
- 5 **कार्य और कार्य क्षेत्र की अपर्याप्तता** —इस समय ग्राम सभा के कार्यों का क्षेत्र बहुत सीमित है। केवल झाकड़ों की जानकारी दे देने और विभिन्न प्रवृत्तियों का घिसा-पिटा व्योरा दे देने मात्र से लोगों में उत्साह पैदा नहीं होता। ग्राम सभा में जिन विषयों पर विचार विमर्श किया

जाय वे ऐसे होने चाहिए जो लोगों के रोजमर्रा की समस्याओं और मामलों से सम्बन्ध रखते हों। ग्राम सभा में शुष्क और चित्ते पिटे ढग के विचार विमर्श नहीं होने चाहिए।

- 6 लोगों की निरक्षरता — गाव में निरक्षर लोगों की संख्या अत्यधिक है।
- 7 सचिव सम्बन्धी सहायता का अभाव — इस समय ग्राम सभा के लिए सचिव सम्बन्धी सहायता की कोई व्यवस्था नहीं है।

ग्राम सभा को प्रभावी बनाने के लिए सुझाव

ग्रामीण स्तर पर ग्राम सभा एक बहुत उपयोगी संस्था है। यह संस्था कई दृष्टिकोणों से बहुत उपयोगी है, लेकिन इतने वर्षों के पश्चात् भी यह व्यवहार में प्रभावी और उपयोगी नहीं बन सकी है। इस संस्था के महत्त्व को देखते हुए यह आवश्यक है कि इसे प्रभावी बनाने के लिए कुछ सुधार किये जाएं। राजस्थान में पंचायती राज पर नियुक्त उच्च स्तरीय समिति ने ग्राम सभा को प्रभावी बनाने के लिए निम्नलिखित सिफारिशों की थी ²¹

- 1 ग्राम सभा को गुजरात राज्य की भांति कानूनी मान्यता दी जावे। गुजरात में 'गुजरात ग्राम पंचायत (ग्राम सभा बैठक और कार्य) नियम, 1964' न केवल ग्राम सभा को कानूनी मान्यता प्रदान करता है बल्कि इसकी बैठक कैसे आयोजित की जावे इसका भी विस्तृत प्रावधान करता है।
- 2 ग्राम सेवक/ग्राम सेवक-कम पंचायत सचिव के लिए प्रत्येक ग्राम सभा की बैठक में उपस्थित होना अनिवार्य हो। कानूनी रूप से सरपंच के लिए भी ग्राम सभा की बैठक में उपस्थित होना अनिवार्य हो और यदि वह लगातार ग्राम सभा की तीन बैठकों में उपस्थित नहीं हो तो उसे सरपंच के पद के लिए अयोग्य ठहरा दिया जाए। ग्राम सभा की बैठक आयोजित करना सरपंच का प्राथमिक दायित्व हो। इस दायित्व को पूरा नहीं करने पर उसे वैधानिक रूप से उसके पद के लिए कानूनी अयोग्यता का प्रावधान हो। प्रसार अधिकारियों और विकास अधिकारियों को भी इसकी बैठकों में उपस्थित होना चाहिए।
- 3 प्रति वर्ष इसकी कम से कम दो बैठकें मई जून और दिसम्बर जनवरी में बुलाने की व्यवस्था की जानी चाहिए। फसल बोने और फसल कटाई के समय इसकी बैठकें आयोजित नहीं की जानी चाहिए।

4. ग्राम सभा की बैठको के लिए कोरम निर्धारित नहीं किया जाना चाहिए। इसकी बैठको में सामान्य जनता की सक्रिय भागीदारी के प्रति अरुचि पर शनैः शनैः काबू पाया जा सकता है। सक्रिय भागीदारी इस बात पर निर्भर करती है कि इसकी बैठको में कितना रुचि कर कार्यक्रम रहता है।
5. यह सब विदित है कि ग्रामीण जनता की अधिकतर समस्याएँ राजस्व विभाग से सम्बन्धित होती हैं। पटवारी भी आवश्यक रूप से ग्राम सभा की बैठको में उपस्थित रहना चाहिए। पटवारी यदि ग्राम सभा में उपस्थित रहेगा तो यह बहुत उपयोगी रहेगा।
6. ग्राम सभा की बैठको में लम्बे छोड़े भाषणों के स्थान पर उपस्थित लोगों का पचायत के कार्यों के सम्बन्ध में प्रश्न पूछने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए और उन प्रश्नों का उत्तर उपस्थित सरपच और पंचों को देना चाहिए।
7. ग्राम सभा की कार्यवाही और उसमें प्रस्तुत सुझाव व विचारों को लिखित में तैयार करके कार्यवाही ग्राम पचायत की अगली बैठक में प्रस्तुत की जाए। इसी प्रकार कार्यवाही पर की गई ग्राम पचायत की प्रगति आदि का विवरण ग्राम सभा की अगली बैठक में प्रस्तुत किया जाए।
8. ग्राम सेवक, प्रसार अधिकारी, विकास अधिकारी, जिन्हा स्तरीय अधिकारी आदि के दौरे का कार्यक्रम ग्राम सभा की बैठको की तिथियों के अनुरूप बने ताकि वे लोग अधिक से अधिक ग्राम सभा की बैठकों में उपस्थित रह सकें।
9. ग्राम सेवक और पटवारी के अतिरिक्त उम क्षेत्र के स्कूल अध्यापकों के लिए भी ग्राम सभा की बैठको में उपस्थित रहना आवश्यक होता चाहिए।
10. तहसीलदार और नायब तहसीलदार भी ग्राम सभा की बैठको में उपस्थित हों। जहाँ तक सम्भव हो एस०डी०ओ० भी इसकी बैठको में उपस्थित हों।
11. ग्राम सभा को उत्तराधिकारी आदि के मामलों के अलावा प्रसार वर्ग-चारियों के द्वारा किये गए प्रसार कार्य का मूल्यांकन और विचार विमर्श करना चाहिए।

षवाटरली जनरल आफ लोकल सेल्फ गवर्नमेंट, वाल्थूम 2, दक्कूर, 1961, पृष्ठ 270-76 । *

- 10 एम एस. गगवाल, पूर्व में, पृष्ठ 29-30 ।
11. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।
12. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।
13. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।
- 14 उक्त ही, पृष्ठ 31 ।
- 15 उक्त ही, पृष्ठ 30 ।
16. उक्त ही, पृष्ठ 31 ।
- 17 एम बी माधुर. इक्काल नारायण धीर बी. एम मिन्हा, पूर्व में, पृष्ठ 146 ।
- 18 राज्य सरकार के आदेश क्रमांक प 5 (5)/राज/प्रूप-6/77 जयपुर दिनांक 10 दिसम्बर, 1982 और राजस्व विभाग के सचिव द्वारा जिलाधीशों को लिखे पत्र के क्रमांक-प 05(5)/राजस्व प्रूप-6/77 जयपुर, दिनांक 6 दिसम्बर, 82 के हवाले से ।
- 19 विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए (i) रविन्द्र शर्मा, के डी. त्रिवेदी और गिरवर सिंह, 'प्रशासन गांधी की ओर एक अध्ययन' लोक प्रशासन विभाग राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रति-बदन) (ii) "प्रशासन गांधी की ओर 2 स्टेडी विथ स्पेशल रेफरेंस टू एप्रोचर" नामक लेख जो लेखक ने इण्डियन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन एसोसिएशन की 2 से 4 अप्रैल 1983 को हुई आठवें वार्षिक सम्मेलन में प्रस्तुत किया ।
- 20 दिवाकर समिति प्रतिवेदन, पूर्व में ।
21. सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्व में, पृष्ठ 53 ।
- 22 गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पूर्व में, पृष्ठ 130-133 ।

ग्राम पंचायत का गठन और कार्य

ग्राम पंचायतें पंचायती राज की आधार शिला हैं। जिस क्षेत्र के लिए ग्राम सभा सामान्य सभठन के रूप में कार्य करती है उसी क्षेत्र के लिए ग्राम पंचायत एक कार्यपालिका संस्था है।¹ “पंचायतें लोगों की निकटतम प्रतिनिधि संस्थाएँ हैं। पंचायती राज के प्रति लोगों की प्रतिक्रिया गांव के सम्बन्ध में पंचायती की कार्यकुशलता पर निर्भर करती हैं। पंचायती की जनता से निकटता, पंचायती राज की सामान्य व्यवस्था में उनके महत्त्व को भी बढ़ा देती है। यह लोगों के प्रति उनकी सीधी जिम्मेदारी को भी बढ़ाती है। इसके अतिरिक्त पंचायतें ही प्रत्यक्ष प्रणाली से बनी हुई एक मात्र प्रतिनिधि संस्थाएँ हैं और वे ऊपर की संस्थाओं के अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा गठन का आधार बनाती हैं। इसलिए पंचायती की कार्यकुशलता का पंचायती राज की ऊपर की संस्थाओं के कार्य से बड़ा महत्त्वपूर्ण सम्बन्ध है।”²

ग्राम पंचायत का गठन

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 में, ग्राम पंचायत में निम्नलिखित सदस्यों की व्यवस्था की गई है³

- 1 चुने हुए सदस्य
- 2 सहवर्तित सदस्य
- 3 सह सदस्य
- 4 सरपंच
- 5 उप-सरपंच

1 चुने हुए सदस्य

पंचायत के सदस्य पंच कहलाते हैं। पंचों का चुनाव गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकारियों द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। प्रत्येक पंचायत में पंचों की संख्या गांव की जनसंख्या के अनुसार 5 से 20 तक होती है।⁴ राजस्थान

पंचायत अधिनियम, 1953 के अन्तर्गत कलेक्टर अथवा राज्य सरकार का ऐसा अधीनस्थ राजपत्रित अधिकारी, जिसको इस सम्बन्ध में कलेक्टर प्राधिकृत करे, प्रत्येक पंचायत क्षेत्र को इतने वार्डों में बांट सकता है, जितने कि चुनाव के प्रयोजन के सुविधाजनक हों। वही ऐसे प्रत्येक वार्ड से चुने जाने वाले पंचों की संख्या भी निर्धारित करता है।⁵ साधारणतया एक वार्ड से एक पंच के चुनने की व्यवस्था की जाती है। अधिनियम की धारा 5 के अधीन पंचायत क्षेत्र को वार्डों में विभाजित करते समय कलेक्टर प्रत्येक वार्ड का निर्माण उसी क्रम के अनुरूप करता है जिसमें पंचायत क्षेत्र के निर्वाचकों के भवन राजस्थान विधान सभा की सम्बन्धित निर्वाचन नामावली में उल्लिखित है।⁶ इससे वार्डों का विभाजन जाति व वर्ग भावना से मुक्त रहता है।

पंचायती में बहु-सदस्य वार्ड भी बनाये जा सकते हैं। अधिनियम के अनुसार एक बहु-सदस्य वार्ड (यदि हो) के लिए पंचों की संख्या नियत करते समय, कलेक्टर इस बात का ध्यान रखेगा कि उक्त सरयरा का सम्बन्धित वार्ड की जनसंख्या के साथ वही अनुपात रहे जो अनुपात पंचायत के लिए नियत की गई कुल पंचों की संख्या का पंचायत क्षेत्र की कुल जनसंख्या के साथ हो।

वार्डों व बहु-सदस्यी वार्ड (यदि हो) पंचों की संख्या का प्रकाशन कलेक्टर के कार्यालय तथा पंचायत कार्यालय के नोटिस बोर्ड पर अथवा जहाँ पंचायत कार्यालय स्थापित न हो, पंचायत के मुख्यालय में किसी प्रमुख स्थान पर तद्विषयक विवरण चिपका कर किये जाने की व्यवस्था है।

पंचायत क्षेत्र में पंचों के साधारण निर्वाचन के लिए कलेक्टर सार्वजनिक सूचना (Public Notice) प्रसारित करता है। इसकी सहायता से वार्डों की क्रम संख्या, सदस्य संख्या, नामांकन पत्र प्राप्त करने की तिथि व समय, नामांकन पत्र के परिनिरीक्षण की तिथि व समय, नामांकन पत्र वापस लिए जाने की तिथि व समय, मतदान (यदि आवश्यक हो तो) उसकी तिथि और समय, (घण्टे) (जब मतदान होगा) का प्रसारण किया जाता है। कलेक्टर प्रत्येक पंचायत क्षेत्र के लिए एक व्यक्ति को उसके नाम से, अथवा पद की सामर्थ्य से, निर्वाचन अधिकारी के रूप में नियुक्त करता है।

जहाँ वही एक वार्ड में सम्प्रीद्वारे के बीच मतों में समानता पाई जाएगी वहाँ भाग्य पत्रक (Lottary) द्वारा निर्धारण किए जाने की व्यवस्था है।

यदि किसी कारणों से वार्ड के व्यक्ति पंच का निर्वाचन नहीं कर पाते हैं,

तो सरकार द्वारा, उस वार्ड के निर्वाचन योग्य किसी भी व्यक्ति को पंच नियुक्त करने की व्यवस्था है। लेकिन छ माह के अन्तर्गत उस वार्ड में पंच के चुनाव करवाना आवश्यक है।

रयाग पंच के कारण, मृत्यु के कारण या पद से हटा दिये जाने के कारण स्थान रिक्त होने पर पंच पद के लिए उप-चुनाव कराया जाता है।

पंचों की योग्यता ~~अधिक~~

पंच पद के लिए चुने जाने के सम्बन्ध में योग्यता का उल्लेख अधिनियम में नकारात्मक रूप से किया गया है। प्रत्येक व्यक्ति इस अधिनियम के अन्तर्गत पंचायत के चुनाव में मत देने का अधिकारी पंच के रूप में चुने जाने या नियुक्त किये जाने योग्य होगा, जब तक कि ऐसा व्यक्ति—

- (क) केन्द्रीय सरकार या किसी राज्य सरकार अथवा किसी स्थानीय सत्ता के अधीन पूर्णकालिक या अ-शकालिक नैतिक नियुक्ति पर नहीं है।
- (ख) आयु में 25 वर्ष से कम का नहीं है।
- (ग) राज्य सरकार की नीकरी से नैतिक बुराचरण के कारण निकाला नहीं गया है और लोक सेवा में नियोजित किये जाने के लिए नियोग्य नहीं किया गया है।
- (घ) पंचायत के उपहार (Gift) या व्यवस्थापन में कोई वेतनयुक्त पद या लाभप्रद स्थान धारण नहीं करता है।
- (ङ) पंचायत के लिए या उसके साथ या द्वारा या उसकी ओर से किए गए किसी बाय या किसी ठेके (Contract) में स्वयं अपने द्वारा या अपने साझीदार मालिक या नीकर के माफत प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष हिस्सा या हिस्से नहीं रखता है, जबकि ऐसे हिस्से या हिस्से का वह स्वामी है।
- (च) कोढ़ी नहीं है या अन्य शारीरिक या मानसिक रोग या दोष से पीड़ित नहीं है, जो उसको कार्य करने के अयोग्य बनाते हैं।
- (छ) किसी सक्षम न्यायालय द्वारा नैतिक पतनयुक्त किसी अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया है।
- (द) कोई अनुयुक्त दिवालिया नहीं है।
- (ध) अनटचेबिलिटी (ओफेन्सेज) एक्ट, 1955 के अन्तर्गत अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया है।
- (न) पंचायत अधिनियम की धारा 17 की उपधारा 4(ख) ने अधीन या राज-

स्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम की धारा 40 की उपधारा (3) के अधीन चुनाव के लिए फिलहाल नियोग्य नहीं हैं।

(घ) पंचायत अधिनियम या पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम के अन्तर्गत लगाये गये किसी कर या फीस की रकम, उनका बिल प्राप्त होने की तारीख से 2 माह तक चुकाने में विफल न रहा हो।

(फ) पंचायत की ओर से या उसके विरुद्ध वकील नियुक्त नहीं हो।

(ब) राजस्थान मृत्यु भोज निवारण अधिनियम, 1960 के अन्तर्गत दण्डनीय अपराध का दोषी नहीं ठहराया गया हो।

किन्तु उक्त बातों में सरकार द्वारा कुछ शर्तें जोड़ दी गई हैं कोई व्यक्ति पंचायत और ऐसी कम्पनी या सहकारी संस्था के बीच सम्पन्न ठेके में हितधारी नहीं सम्मिलित होगा, यदि वह व्यक्ति राजस्थान राज्य में तत्समय प्रवर्तमान विधि के अधीन रजिस्टर्ड किसी संस्थापित कम्पनी या सहकारी संस्था में अंशधारी है। उपरोक्त ग, घ, 'ब' और 'ब' में अयोग्य ठहराया जाने की नियम के छ साल बाद अथवा यदि इस निमित्त राज्य सरकार की किसी सामान्य या विशेष प्राप्ति द्वारा चुनाव के योग्य घोषित कर दिया जाये तो वह उसके पद पर भी, चुनाव के लिए योग्य हो जायेगा। खण्ड 'घ' में बताया अनुसार एक व्यक्ति यदि उसके द्वारा नामांकन पत्र भरने से पूर्व, बकाया कर या फीस की रकम चुका दी गई हो, तो वह अयोग्य नहीं सम्मिलित होगा।

कोई भी व्यक्ति एक से अधिक पंचायतों में पद धारण नहीं करेगा। इस प्रकार एक व्यक्ति द्वारा एक से अधिक पंचायतों में पद धारण करने को निषेध किया गया है।

2 सहचरित सदस्य

यदि ग्राम पंचायत चुनाव में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजातियाँ और महिलाओं में से कोई पंचायत में चुन कर नहीं आये हो, तो उनके सहचरण की व्यवस्था की जाती है। पंचायत में इस प्रकार निम्नांकित बर्गों का सहचरण किया जाता है

- (1) दो महिलाएँ, यदि पंचायत में कोई महिला नहीं चुनी गई हो,
- (2) एक महिला यदि एक ही महिला इस प्रकार चुनी गई हो,
- (3) अनुसूचित जातियों में से एक व्यक्ति, यदि पंचायत में वंश कोई व्यक्ति नहीं चुना गया हो, तथा

- 4 अनुसूचि जन जाति में से एक व्यक्ति, यदि वैसे कोई व्यक्ति इस प्रकार नहीं चुना गया हो तथा पंचायत क्षेत्र में ऐसी जन जातियों की जनसंख्या उसकी कुल जनसंख्या की पांच प्रतिशत से अधिक हो।

जब जिलाधीश या इस सम्बन्ध में उसके द्वारा नियुक्त किया गया कोई व्यक्ति किसी पंचायत के चुनाव के परिणाम को देखकर यह पाता है कि वहाँ पंच या पंचों का सहवरण किया जाना है तो वह इसके लिये व्यवस्था करेगा। इसके लिए वह नए चुने गए पंचों व सरपंच को सूचना भेजेगा। मनोनयन पत्र भरने की तारीख व समय निर्धारित करेगा। एक विशेष बैठक की तारीख, समय व स्थान निश्चित करके विशेष बैठक का आयोजन किया जाता है।

सहवरण किये जाने वाले लोगों की श्रेणी का कोई व्यक्ति, जो कि पंच के रूप में खड़े होने की योग्यता रखता है, अपना मनोनयन पत्र भर कर, नव निर्वाचित सरपंच या पंचों में से एक के, प्रस्तावक के रूप में हस्ताक्षर करवा कर प्रस्तुत कर सकता है।

सहवरण के लिये मनोनयन पत्रों की संख्या प्रत्येक श्रेणी से लिये जाने वाले लोगों की संख्या से अधिक है तो वहाँ इस प्रयोजन के लिए बुलाई गई विशेष बैठक में उपस्थित सरपंच व पंचों के मन हाथ ऊँचा दिखाकर लिए जाते हैं तथा अधिकतम संख्या में मत प्राप्त करने वाला व्यक्ति सहवर्तित किया हुआ घोषित किया जाता है। मत बराबर आ जाने पर भाग्य निर्णायक पर्वी (गोली) डाल कर अन्तिम निर्णय लिया जाएगा।

सहवृत पंच के पद रिक्त हो जाने पर तथा सहवरण की आवश्यकता बनी रहने पर जिलाधीश मनोनीत अधिकारी द्वारा रिक्त पद को भरने के लिए अन्य पंच को सहवृत करने हेतु आवश्यक कार्यवाही करेगा।

सहवरण के लिए आयोजित बैठक के एक माह के भीतर यदि पंचायत प्रपेक्षित संख्या में उक्त व्यक्तियों का सहवरण करने में विफल रहे, तो जिलाधीश उक्त व्यक्ति या व्यक्तियों को मनोनयन करेगा तथा इस प्रकार मनोनीत प्रत्येक व्यक्ति यथाविधि सहवृत किया हुआ माना जायेगा।

इस प्रकार सहवृत किए गए या सहवृत किये हुए माने जाने वाले व्यक्ति सब प्रकार से और सब प्रयोजनों के लिए यथाविधि चुने गए पंच माने जाते हैं।

सहवरण का उद्देश्य उस समुदाय या वर्ग को प्रतिनिधित्व देना है,

जिसे प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हो सका, जिससे सस्था के प्रतिनिधित्व के स्वरूप का निर्वाह हो सके। सीटों का आरक्षण अथवा पृथक् मतदाता क्षेत्र का निर्माण इस व्यवस्था के अन्य विकल्प हैं। इन दोनों विकल्पों में, सादिक अली रिपोर्ट के अनुसार, वर्ग या जाति भेद निरन्तर बने रहने का खतरा है।⁸

कुछ अध्ययनों के अन्तर्गत यह अनुभव किया गया कि सहवरण से आए हुए तीनों वर्गों के सदस्य प्रभाव पूर्ण योगदान नहीं दे सके हैं। इसी कारण कुछ लोग यह सुझाव देते हैं कि इस सहवरण प्रणाली को ही क्यों न समाप्त कर दिया जाये। सादिक अली प्रतिवेदन में इस दलील को नहीं स्वीकारा गया बल्कि कहा गया कि ये वर्ग पिछड़े होने के कारण सक्रिय रूप से कार्य नहीं कर पाए हैं। यहाँ यहाँ सहवरण की जाने वाली श्रेणियों में भी जाति निश्चित रूप से आएगी और अन्ततोगत्वा सहवरण की कोई आवश्यकता नहीं रहेगी। सादिक अली प्रतिवेदन में पचायत स्तर पर इसमें कोई परिवर्तन नहीं सुझाए गए हैं। व्यास कमेटी का कहना है कि सहवरण केवल महिलाओं के लिए रखा जाये। अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति के लोगों के लिए क्षेत्रों को सुरक्षित रखा जाये तो उचित होगा। महिलाओं के लिए दूसरा विकल्प नहीं है। लेकिन अन्य दो वर्गों में जाति उनके चुनाव क्षेत्र को सुरक्षित रखकर लाई जा सकती है।

3 सहसदस्य

पचायत क्षेत्र में समस्त सेवा सहकारी समितियों के अध्यक्ष पचायत के सहसदस्य होते हैं¹⁰। इसके अन्तर्गत "सेवा सहकारी समिति" से तात्पर्य उस समिति में है, जो अपने सदस्यों के लिए उधार सामान अथवा सेवाएँ, जिनकी उनको आवश्यकता हो, प्राप्त करन के ध्येय से निमित्त की गई हो, तथा जो राजस्थान सहकारी समिति अधिनियम, 1953¹¹ के अधीन रजिस्टर्ड हो, अथवा रजिस्टर्ड की हुई मानी गई हो।

सहसदस्य को पचायत या किसी भी समिति, जिसका वह सदस्य निर्वाचित किया गया हो, की कार्यवाहियों में बोलने या अन्यथा भाग लेने का अधिकार प्राप्त है, लेकिन उसे मत देने का अधिकार नहीं है। सहसदस्य को केवल उत्पादन के कार्यक्रमों से सम्बन्धित विषयों से सम्बन्धित कार्यवाहियों में मत देने का अधिकार है।

सुरंगपुरी - 200 रु. प्रतिमा मन्नामि 47
तथा 6 रु. के अर्नेडीलि TADA मिन्नामि

ग्राम पंचायत के अध्यक्ष को राजस्थान में सरपच कहते हैं। इसका चुनाव प्रत्यक्ष मनदान द्वारा होता है।¹¹ पंचों के चुनाव के साथ ही सरपच के लिए चुनाव कराये जाते हैं। सरपच के चुनाव में सभी वयस्क मतदाता भाग लेते हैं। सन् 1958 तक सरपच का चुनाव मनदाताओं द्वारा हाथ खड़ा करके किया जाता था।¹² इसके पश्चात् चुनाव गुप्त मतदान द्वारा कराया जाने लगा है।
पेयाप्पसीनेनी की वार्ड के 106 D.A. मिन्नामि

सरपच की मृत्यु के कारण, त्यागपत्र दे देने के कारण, या अविश्वास प्रस्ताव पारित हो जाने के कारण सरपच का पद रिक्त होने पर उप-चुनाव करा कर सरपच के पद को भरा जाता है।

जहां तक सरपच पद के लिये योग्यता का प्रश्न है, कोई भी व्यक्ति, जो पंच चुने जाने की योग्यता रखता है और उसे हिन्दी लिखने व पढ़ने का ज्ञान है, वह सरपच पद पर चुना जा सकता है।¹³ लिखने व पढ़ने की योग्यता प्रशासन की दृष्टि से आवश्यक है। इस योग्यता के होने से सरपच, पंचायत प्रशासन चलाने के लिए अन्य किसी व्यक्ति पर आश्रित नहीं रहेगा।

यदि कोई व्यक्ति जो पहले से ही सरपच है, विधानसभा का सदस्य या ससद सदस्य निर्वाचित हो जाता है, तो विधान सभा सदस्य या ससद सदस्य, चुनाव परिणाम की घोषणा तिथि से चौदह दिन समाप्त होने पर सरपच नहीं रहेगा, जब तक कि उसने राज्य विधान मण्डल या ससद की सीट से इससे पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो। यदि कोई विधान सभा सदस्य या ससद सदस्य सरपच निर्वाचित हो जाता है, तो सरपच के चुनाव के परिणाम की घोषणा तिथि से चौदह दिन समाप्त होने पर, वह सरपच नहीं रहेगा जब तक कि उसने राज्य विधान मण्डल या ससद, यथास्थिति की सीट से इससे पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो।

यदि किसी पंचायत क्षेत्र के मतदाता सरपच का चुनाव करने में विफल रहते हैं, तो सरकार द्वारा किसी ऐसे व्यक्ति को इस पद पर नामजद किया जा सकता है, जो कि पूरी योग्यता रखता है।¹⁴ इस प्रकार नामजद व्यक्ति तब तक पूर्णरूप से चुने हुए सरपच की भांति कार्य करेगा, जब तक छ माह के अन्दर ही अन्य व्यक्ति सरपच पद के लिए नहीं चुन लिया जाता है।

पंचायत की अवधि समाप्त होने के साथ-साथ सरपच की भी अवधि

समाप्त हो जाती है। सन् 1960 में किये नशोधन के अनुसार सरपंच अपने पद पर तब तक बना रहेगा जब तक कि नव निर्वाचित सरपंच कार्यभार नहीं सम्भालता है।

5. उप सरपंच

नियमानुसार उप सरपंच का चुनाव उसी दिन किया जाना चाहिये जिस दिन पंचायत के लिए वांछित सख्या में पंचों का सहवर्ण किया जाता है।²³ यदि आवश्यक हो तो कलेक्टर, उपसरपंच पद के चुनाव के लिए लिखित में आदेश जारी कर निर्वाचन अन्य किसी दिन भी करा सकता है।

पंचायत अधिनियम के अनुसार जिलाधीश द्वारा मनोनीत अधिकारी सहवर्ण के पूर्ण होने के बाद शीघ्र ही उपसरपंच के चुनाव के लिए सहवर्णित पंचों के अतिरिक्त अन्य नवीन निर्वाचित पंचों एवं सरपंच की एक बैठक बुलाएगा, एक बैठक के लिए समय एवं स्थान का नोटिस पंचायत कार्यालय के सूचना पट्ट पर मतदान के कम से कम 2 घण्टे पूर्व लगाया जायेगा एवं जहां ऐसा कोई कार्यालय नहीं हो या जहां चुनाव पंचायत के मुख्यालय के अतिरिक्त अन्य स्थान पर किया जाना हो, ऐसी स्थिति में वह उसे नोटिस में कहे गए प्रमुख स्थान पर लगाएगा तथा इस प्रकार के चुनाव के लिए समय एवं स्थान की सूचना उपस्थित सरपंच एवं सहवर्णित पंचों के अतिरिक्त अन्य पंचों को देगा।

बैठक में उपस्थित प्रत्येक सहवर्णित पंच के अतिरिक्त अन्य पंच या सरपंच लिखित में किसी एक पंच का नाम सहवर्णित पंच के अतिरिक्त उप सरपंच के चुनाव के लिए (जो बाद में उम्मीदवार कहलाएगा) प्रस्तावित करेगा। यदि ऐसा पंच बैठक में उपस्थित नहीं है, तो इसके लिए उसकी सहमति लिखित में प्रस्ताव के साथ प्रस्तुत की जाएगी। यदि इस प्रकार प्रस्तावित किए गए निर्वाचन के लिए पंच ऐसी बैठक में उपस्थित है, तो उसकी सहमति को लिखित में प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं है। केवल उसकी मौखिक सहमति ही पर्याप्त होगी। निर्वाचन अधिकारी उम्मीदवारों के नामों को पढ़ेगा तथा एक-एक करके प्रस्तावों की जांच करेगा। वहां उपस्थित सरपंच व पंचों को भी उसकी जांच करने एवं उस पर आपत्ति प्रकट करने का उचित अवसर प्रदान करेगा तथा बाद में सब आपत्तियों पर निर्णय करेगा। निर्वाचन अधिकारी उम्मीदवार उप-सरपंच के चुनाव के लिए योग्य न होने पर व इस नियम के प्रावधानों का पालन करने में असमर्थ रहने पर, नामांकन रद्द कर सकता है। जिन व्यक्तियों के

मनोनयन पत्र सही पाए जाएँ, उन व्यक्तियों के नामों को निर्वाचन अधिकारी पड़ेगा। अगर उम्मीदवार केवल एक ही हो, तो वह उपसरपच चुना हुआ घोषित किया जाएगा। उम्मीदवारों की सरपच एक से अधिक होने पर मत हाथ उठा कर लिए जाएँ व सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले उम्मीदवार को चुना हुआ घोषित किया जाएगा। मत बराबर आने की परिस्थितियों में परिणाम शोली डालकर (Lottary) घोषित किया जायेगा। यदि कोई उम्मीदवार न हो, या पंचायत उपसरपच चुनने में असफल रहे, तो निर्वाचन अधिकारी, नव निर्वाचित पंचों में से किसी को भी जो योग्य हो, उप-सरपच के पर पर नियुक्त कर सकता है। नियुक्त किए गए उपसरपच के, पूर्णरूप से वही कार्य आदि होंगे, जो कि किसी निर्वाचित उपसरपच के होते हैं। छ माह की अवधि के अन्तर्गत उपसरपच के निर्वाचन की व्यवस्था की जायेगी।

उपसरपच का उपचुनाव आवश्यक होने की परिस्थिति में कलेक्टर, या उसके द्वारा इस सम्बन्ध में एक अधिकारी की नियुक्ति की जा सकती है जो ऐसी मीटिंग की तारीख, समय एवं स्थान की सूचना देकर सरपच एवं सहचरित पंचों के अनिरीक्त अन्य पंचों की एक बैठक बुलाएगा एवं ऊपर लिखी रीति से उप सरपच का उप चुनाव सम्पन्न करायेगा।

उपसरपच की शक्तियाँ और कार्य

उपसरपच ऐसे कसब्या का पालन करेगा, जो सरपच द्वारा उसके लिए नियत किये जाएँ। इसके अनिरीक्त सरपच की अनुपस्थिति में या पद रिक्त होने पर सरपच के सारे कार्यों का निष्पादन व संपूर्ण शक्तियों का प्रयोग करेगा।

पंचायत का कार्यकाल

पंचायत की अवधि 3 वर्ष की है। प्रारम्भ में यह अवधि 3 वर्ष ही थी। सादिक भली प्रतिवेदन में इसे 5 वर्ष रखने का सुझाव रखा था। इस सुझाव को ध्यान में रखते हुए सरकार ने 1970 में इसे 5 वर्ष तक कर दिया था जिसे बाद में घटा कर वापस 3 वर्ष कर दिया गया।¹⁵ इस अवधि की गणना ऐसी तारीख से की जाती है जो कि राज्य सरकार द्वारा इस बारे में अधिसूचित की जाती है।

राज्य सरकार को उक्त अवधि के बढ़ाने का अधिकार प्राप्त है। राज-पत्र में विज्ञप्ति के जरिये सरकार इस अवधि को समय-समय पर बढ़ा सकती

है लेकिन कुल मिलाकर यह अवधि 4 वर्षों से अधिक के लिए नहीं बढ़ाई जा सकती है।

नये चुनाव होने तक पदासीन रहना

किसी पंचायत के कार्यक्रम की अवधि समाप्त होने पर भी सरपंच और उसके पक्ष नियतकालिक सामान्य चुनाव के परिणामस्वरूप पंचायत की पहली बैठक के दिनांक से ठीक पूर्ववर्ती दिन तक पद धारण करते रहेगे।¹⁷ किन्तु इसके लिए शर्त यह है कि पंचायत के कार्यकाल की अवधि समाप्त होने के पहले नये सामान्य चुनाव कराने के लिए कोई कार्यवाही की जानी चाहिए, अन्यथा यह प्रावधान लागू नहीं होगा।

चुनाव करने में विफल होने पर पक्षों की नियुक्ति

यदि चुनाव की निर्धारित तारीख पर किसी पंचायत क्षेत्र के या उसके किसी वार्ड के मतदाता आवश्यक सरया म पक्षों को चुनने में विफल रहें तो पंचायतों का प्रभारी अधिकारी, एक व्यक्ति या ज्यादा व्यक्तियों को, जैसा कि निर्धारित की गई मध्या को पूरी करने के लिए आवश्यक हो, नियुक्त करेगा, और इस तरह नियुक्त किया गया व्यक्ति विधिवत् चुना हुआ पक्ष माना जाएगा, किन्तु इस प्रकार नियुक्ति की अधिकतम अवधि 11 माह रखी गई है अर्थात् इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति अधिक से अधिक छ माह पद पर बना रह सकता है, जब तक कि वह विधिवत् उक्त पद के लिए नहीं चुन लिया जाय।

प्रशासक की नियुक्ति

कुछ विशेष परिस्थितियों में सरकार को प्रशासक नियुक्त करने का अधिकार है। वे परिस्थितियाँ निम्न प्रकार हैं¹⁸

- (1) जब कोई नई पंचायत स्थापित की जाय।
- (2) समस्त पक्षों का, सरपंच सहित या उसको छोड़कर चुनाव रद्द घोषित किया जा चुका हो।
- (3) ऐसा चुनाव तथा उसकी पश्चात्वर्ती कार्यवाहियों को किसी सक्षम न्यायालय की किसी आज्ञा द्वारा उपस्तभित कर दिया गया हो, या
- (4) किसी वर्तमान पंचायत की पदावधि ऐसे चुनाव तथा कार्यवाहियों के पूर्ण होने से पूर्व समाप्त हो चुकी हो।

इस प्रकार उपर्युक्त स्थितियों में प्रशासक नियुक्त कर पंचायत प्रशासन का सुचारु रूप से चलाया जा सकता है। सरकारी राजपत्र में विज्ञापन जारी

कर सरकार प्रशासक को नियुक्ति की अवधि कम या ज्यादा भी कर सकती है। प्रशासक नियुक्त होने पर पचायत और उसके सरपंच की समस्त शक्तियों का प्रयोग तथा वर्तव्यों का पालन इस प्रकार नियुक्त प्रशासक द्वारा किया जाता है। इस अधिनियम के प्रयोजनार्थ प्रशासक यथाविधि गठित पचायत माना है।

पंचों द्वारा स्थानों की रिक्तता और उनका हटाया जाना

यदि कोई पंच, सरपंच या उपसरपंच, जो इस अधिनियम के अन्तर्गत चुने जाने या नियुक्त किये जाने योग्य नहीं है, लेकिन पचायत में चुन लिया गया हो या नियुक्त कर दिया गया हो, तो उसे पद से हटाया जा सकता है।³⁹ कोई व्यक्ति पचायत में चुने या नियुक्त किये जाने के पश्चात् पद धारण की अवधि के मध्य निर्दोष हो जाए, तो उसे सरकार एक अवसर सुनने का देगी और पद रिक्त घोषित कर दिया जायेगा। यदि कोई पंच सरपंच या उपसरपंच अपने पद की अवधि के मध्य में पचायत को लिखित में सूचना दिये बिना पचायत की लगातार पांच बैठकों में अनुपस्थित रहे तो वह ऐसा पंच, सरपंच या उपसरपंच नहीं रहेगा और उसका पद रिक्त हो जायेगा। यदि कोई पंच या सरपंच निर्वाचन की तारीख से 3 महीने के अन्तराल में अपने पद की निर्धारित शपथ या प्रतिज्ञा लेने में विफल रहे तो राज्य सरकार द्वारा उसका स्थान रिक्त हुआ घोषित कर दिया जायेगा।

कोई पंच, सरपंच या उपसरपंच पचायतों के प्रभारी अधिकारी को सम्बोधित करते हुए पत्र द्वारा अपने पद का त्याग कर सकता है। इस अधिकारी द्वारा त्याग पत्र स्वीकृत कर लेने पर ऐसे पंच, सरपंच या उपसरपंच द्वारा पद को रिक्त किया हुआ समझा जायेगा।

अविश्वास प्रस्ताव

निर्धारित रूप से सूचना देने के पश्चात् सरपंच या उपसरपंच के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत किया जा सकता है।⁴⁰ यदि सरपंच के विरुद्ध प्रस्ताव है तो सरपंच को सम्मिलित करते हुए (सहचरित एवं सह-सदस्य के अतिरिक्त) कुल सभा का तीन चौथाई बहुमत मिलने पर पारित माना जायेगा। उपसरपंच के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव केवल साधारण बहुमत से ही पारित किया जा सकता है। सहचरित और सह-सदस्यों को अविश्वास प्रस्ताव न तो प्रस्तुत करने का अधिकार है, और न ही उन्हें इसके सम्बन्ध में मत प्रकट करने का अधिकार है। सरपंच या उपसरपंच, जैसी भी स्थिति हो, अविश्वास प्रस्ताव पास होने के

3 दिन के अन्दर पंचायत के प्रभारी अधिकारी को अपना त्याग पत्र प्रस्तुत करके अपना पद त्याग देगा, तदुपरान्त उसका पद रिक्त समझा जाएगा।

पंचायत के कार्य व शक्तियाँ .

पंचायतों को बहुत विस्तृत कार्य व शक्तियाँ सौंपी गई हैं। पंचायत अधिनियम के तृतीय परिशिष्ट में पंचायत के कार्यों का उल्लेख किया गया है। पंचायत के कार्यों को प्रमुखतः 10 भागों में बांटा गया है। पंचायत का कर्तव्य है कि तृतीय परिशिष्ट में उल्लिखित सभी या उनमें से किसी विषय के सम्बन्ध में यथाचित व्यवस्था करें। पंचायत के कार्य, अधिनियम के अन्तर्गत ऐच्छिक प्रकृति (Optional nature) के हैं। कोई कार्य अनिवार्य प्रकृति (Compulsory nature) का नहीं है। तृतीय परिशिष्ट में उल्लिखित कार्य निम्नलिखित हैं

1. स्वच्छता एवं स्वास्थ्य के क्षेत्र में :

- (क) यह कार्य अथवा मवेशी के लिए जल प्रदान करने की व्यवस्था।
- (ख) सार्वजनिक कार्यों, नालियाँ, बाघो, तालाबों तथा कुओं (सिंचाई के उपयोग में आने वाले कुओं तथा तालाबों के अलावा) तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों की सफाई अथवा निर्माण कार्य।
- (ग) स्वच्छता, मलवहन, कण्ट आदि कारणों की रोकथाम, उनको हटाना और मृत पशुओं की लाशों का निपटारा करना।
- (घ) स्वास्थ्य का संरक्षण तथा सुधार करना।
- (ङ) चाय, काफी तथा दूध की दुकानों का लाइसेंस द्वारा अथवा अन्य प्रकार से नियमन।
- (च) शमशान तथा कब्रिस्तान की व्यवस्था, सधारण तथा नियमन।
- (छ) खेल के मैदानों तथा सार्वजनिक बागों का अभिव्यास तथा सधारण।
- (ज) किसी संक्रामक रोग के आरम्भ होने, फैलने या पुनराक्रमण के विरोध के लिए उपाय करना।
- (झ) सार्वजनिक शौचालयों का निर्माण तथा उनका सधारण और निजिरी जलकालों का निषेध करना।
- (ट) स्वास्थ्य की दृष्टि से कमजोर वस्तियों का सुधार करना।
- (ठ) कूड़ा-करवट के ढेरों, गन्दे तालाबों, पोखरों, खाईयों, गड्ढों व

खोखली जगहों को भरना, सिंचित क्षेत्र में पानी को इकट्ठा होने से रोकना तथा स्वच्छता सम्बन्धी अन्य सुधार कराना ।

(ड) प्रभुति एवं शिशु कल्याण ।

(ढ) चिकित्सा सुविधायें उपलब्ध करना ।

(ण) मनुष्यों तथा पशुओं के टीका लगाने के लिए प्रोत्साहन ।

(त) नये भवनों के निर्माण तथा वर्तमान भवनों के विस्तार अथवा परिवर्तन का नियमन ।

2 सार्वजनिक निर्माण कार्यों के क्षेत्र में :

(क) जन मार्गों में अथवा ऐसे स्थानों और स्थलों में, जो किसी की निजी सम्पत्ति न हो, और जो जनता के लिए खुले हुए हों, आने वाले अवरोध तथा उन पर भुके हुए हिस्सों को हटाना चाहे ऐसे स्थान पंचायत में निहित हों अथवा सरकार के हों ।

(ख) सार्वजनिक मार्गों, नालियों, बांधों तथा पुलों का निर्माण एवं मधारण तथा मरम्मत किन्तु शर्त यह है कि ऐसे मार्गों, नालियों, बांधों और पुलों के कार्य अन्य सार्वजनिक अधिकारी की स्वीकृति के बिना हाथ में नहीं लिये जायेंगे ।

(ग) पंचायतों में निहित या उनके नियन्त्रणाधीन सार्वजनिक भवनों चरागाहों, वन भूमियों, जिनमें राजस्थान वन अधिनियम 1953 (राजस्थान अधिनियम 13 सन् 1953) की धारा 28 के अन्तर्गत सीपी गई वन भूमियाँ सम्मिलित हैं, तालाबों तथा कुम्हों (सिंचाई के उपयोग में आने वाले तालाब तथा कुम्हों के अलावा) का सधारण तथा उनके प्रयोग का नियमन ।

(घ) पंचायत क्षेत्रों में रोशनी की व्यवस्था ।

(ङ) पंचायत क्षेत्रों में मेलों, बाजारों, क्रय-विक्रय स्थानों, हाटों तागा-स्टेण्डों तथा गाड़ियों के ठहरने के स्थानों का नियमन एवं नियंत्रण (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा पंचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता है) ।

(च) शराब की दुकानों तथा दूध-खानों का नियमन तथा नियंत्रण ।

(छ) सार्वजनिक मार्गों तथा क्रय-विक्रय स्थानों, एवं अन्य सार्वजनिक स्थानों में पेड़ लगवाना तथा उनका सधारण और परीक्षण ।

- (ज) आवासीय और स्वामी विहीन कुत्ते को समाप्त करना ।
- (झ) धर्मशालाओं का निर्माण एवं संचारण ।
- (ञ) स्नान करने या कपड़े धोने के ऐसे घाटों का प्रवन्ध एवं नियन्त्रण जिनका प्रवन्ध राज्य सरकार अथवा किसी अन्य अधिकारी द्वारा नहीं किया जाता है ।
- (ट) बाजारों की स्थापना तथा उनका देखभाल ।
- (ठ) पंचायत के मलवाहन सम्बन्धी कर्मचारियों के लिये मकानों का निर्माण एवं संचारण ।
- (ड) शिविर मैदानों की व्यवस्था एवं उनका संचारण ।
- (ढ) काजी होसी (Cattle pound) की स्थापना, नियन्त्रण एवं प्रवन्ध ।
- (ण) अकाल अथवा अभाव के समय निर्माण कार्यों का आरम्भ, उनका संचारण तथा रोजगार की व्यवस्था ।
- (त) ऐसे सिद्धान्तों के अनुसार जो कि निर्धारित किये जावें, आवासीय स्थलों का विस्तार तथा भवनों का नियमन ।
- (थ) गोदामों की स्थापना और उनका संचारण ।
- (द) पशुओं के लिए पानी की व्यवस्था हेतु पोखरों की खुदाई एवं संचारण ।

3 शिक्षा एवं संस्कृति के क्षेत्र में

- (क) शिक्षा का प्रसार ।
- (ख) अस्त्राडो, बलबो तथा मनोरंजन एवं खेलकूद के अल्प स्थानों की स्थापना एवं उनका संचारण ।
- (ग) कला एवं संस्कृति की उन्नति के लिये थियेटरों की स्थापना एवं उनका संचारण ।
- (घ) पुस्तकालयों एवं वाचनालयों की स्थापना एवं उनका संचारण ।
- (ङ) सार्वजनिक रेडियो सेट्स एवं ग्रामो-फोनों का लगाना ।
- (च) पंचायत क्षेत्र में सामाजिक एवं नैतिक उत्थान करना, जिसमें निषेध को प्राप्त होना, अस्पृश्यता निवारण, पिछड़ी जातियों की स्थिति में सुधार, भ्रष्टाचार का उत्पूलन, तथा जूआ एवं निरर्थक भुक्कदमेवाजी को निरुत्साहित करना सम्मिलित है ।

4 आत्मरक्षा एवं पचायत क्षेत्र की सुरक्षा

- (क) पचायत क्षेत्र और उसके अन्तर्गत फसला की चौकीदारी का प्रबन्ध, किन्तु शर्त यह है कि चौकीदार का व्यय, पचायत द्वारा पचायत क्षेत्र में ऐसे व्यक्तियों से और एस ठप से लिया एवं वसूल किया जायगा जैसा कि निर्धारित किया गया है।
- (ख) बन्ट कारक (Offensive) एवं सस्तरनाक व्यापारी अथवा व्यवहार का नियमन, एवं सम्पत्ति।
- (ग) आगजनी होने पर आग बुझान में सहायता करना तथा उसके जीवन एवं सम्पत्ति की सुरक्षा करना।

5 प्रशासन के क्षेत्र में

- (क) भू-गुहादि पर धक लगाना।
- (ख) उत्तराण्ट करण।
- (ग) पचायत क्षेत्र में कृषि एवं कृषि भित्त उत्पादन की वृद्धि के लिए कार्यक्रम बनाना।
- (घ) ग्रामीण विकास योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिये उपयोग में आने वाली रसद का एक वित्तीय आवश्यकताओं का विवरण तैयार करना।
- (ङ) एक ऐसे माध्यम में कार्य को करना जिससे केन्द्रीय अथवा राज्य सरकार द्वारा किसी प्रयोजन के लिये दी गई सहायता पचायत क्षेत्र में पहुँच जाय।
- (च) सर्वेक्षण करना।
- (छ) पशुओं के खड़े रहने के स्थानों, खलियानों, चरामाहों तथा सामुदायिक भूमियों का नियन्त्रण।
- (ज) मेलों, शीप यात्राओं तथा त्योहारों की (जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार अथवा पचायत समिति द्वारा नहीं किया जाता हो) स्थापना, संचारण तथा नियमन।
- (झ) बरोजगारी से सम्बन्धित धाकड़े तैयार करना।
- (ड) जिन शिकायतों का पचायत निरीक्षण नहीं कर सके, उनके बारे में समुपयुक्त प्राधिकारी को रिपोर्ट करना।
- (ट) पचायत अभिनवा को तैयार करना, उनका संचारण एवं देखभाल।

(घ) जन्मों तथा विवाहों का ऐसी रीतियाँ से नया ऐसे प्रपत्र में, जो राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त सामान्यतया विशेष आज्ञा द्वारा निर्धारित किये जाएँ, पंजीयन (रजिस्ट्रेशन) करना ।

(ङ) पंचायत क्षेत्र में ग्रामों तथा गाँवों के विकास के लिये योजनाएँ तैयार करना ।

6 जन कल्याण के क्षेत्र में

(क) भूमि सुधार योजनाओं को कार्यान्वित करने में सहायता करना ।

(ख) भ्रमों, निराश्रितों तथा रोगियों को राहत दिलाना ।

(ग) देवी-प्रकोप के समय क्षेत्र के निवासियों की सहायता करना ।

(घ) पंचायत क्षेत्र में भूमि तथा ससाधनों के सहकारी प्रबंध की व्यवस्था करना और सामूहिक खेती, ऋणदात्री समितियों तथा बहुदृष्टीय सहकारी समितियों का संगठन ।

(ङ) राज्य सरकार की पूर्व अनुमति से वज्र भूमि को कृषि योग्य बनाना और ऐसी भूमि पर खेती करवाना ।

(च) सामुदायिक कार्यों तथा पंचायत क्षेत्र के उन्नति कार्यों के लिए स्वैच्छिक श्रम का आयोजन करना ।

(छ) सस्ते भाव की दुकान खोलना ।

(ज) परिवार नियोजन का प्रचार करना ।

7 कृषि तथा परीक्षण के क्षेत्र में

(क) कृषि उपकरण तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना ।

(ख) धान्यगारा (Grainaries) की स्थापना ।

(ग) राज्य सरकार द्वारा पंचायत में निहित वज्र तथा पड़त भूमियों पर खेती करवाना ।

(घ) कृषि उपज बढ़ाने की दृष्टि से पंचायत क्षेत्र में कृषि के न्यूनतम निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करना ।

(ङ) खाद के संचारणों का परीक्षण करना, मिश्रित खाद (Compost) तैयार करना और खाद की बिक्री करना ।

(च) उन्नत बीजों के लिये पौधघर (नर्सरीज) स्थापित करना तथा उनका संचारण करना और बीजारो तथा सामान (स्टोर्स) के लिये व्यवस्था करना ।

(छ) उन्नत बीजों का उत्पादन तथा प्रयोग ।

- (ज) सहकारी कृषि को प्रोत्साहन ।
- (झ) फसल परीक्षण तथा फसल रक्षा ।
- (ञ) छोटे सिंचाई कार्य जिसमें पचास एकड़ से अधिक भूमि में सिंचाई नहीं होती हो और जो पंचायत समिति के कर्तव्य क्षेत्र के अन्तर्गत नहीं आते हो ।
- (ट) ग्राम वनों का वर्धन, परीक्षण तथा सुधार ।
- (ठ) डेयरी फार्मिंग को प्रोत्साहन ।

8 पशु अभिजनन तथा पशु रक्षा के क्षेत्र में

- (क) पशु सुधार तथा पशु नस्ल सुधार और पशु धन की सामान्य देख रेख जिसमें उनकी चिकित्सा तथा उनमें रोग फैलने की रोकथाम सम्मिलित है ।
- (ख) नस्ली साइ रलना और उनका पालन करना ।

9 ग्राम उद्योग के क्षेत्र में

- (क) कुटीर तथा ग्राम उद्योगों का उन्नयन, उनका सुधार तथा प्रोत्साहन ।

10. विविध कार्य

- (क) स्कूलों की इमारतों तथा उनसे अनुबन्धित समस्त इमारतों का विमर्ण तथा उनकी मरम्मत करना ।
- (ख) प्राथमिक स्कूलों के अध्यापकों के लिए क्वार्टरों का निर्माण करना ।
- (ग) भारत सरकार के डाक विभाग के लिये और उसकी ओर से उस विभाग के साथ तय हुई शर्तों पर डाक सेवा हाथ में लेना तथा निष्पादित करना ।
- (घ) जीवन बीमा तथा सामान्य बीमा कारोबार प्राप्त करना ।
- (ङ) एजेंट केम्प में, या अन्यथा, अल्प वचत सर्टिफिकेट की बिक्री । इस प्रकार पंचायत को, अधिनियम के अन्तर्गत, बहुत से कार्य सौंपे गये हैं । इसके अतिरिक्त पंचायत समिति की पूर्व स्वीकृति से कोई पंचायत (तृतीय परिशिष्ट में अंकित कार्यों के प्रकार का कोई कार्य) अपने पंचायत क्षेत्र के बाहर उन कार्यों का क्रियान्वित करने के लिए भी व्यवस्था कर सकती है ।

कोई पचायत अपने पचायत क्षेत्र के भीतर कोई अन्य कार्य या उपाय, जिससे उसके पचायत क्षेत्र के निवासियों के स्वास्थ्य, सुरक्षा शिक्षा, सुख मुविधा अथवा सामाजिक या आर्थिक या सांस्कृतिक कल्याण में प्रगति की सम्भावना हो, क्रियान्वित किये जाने के लिए भी कार्यवाही कर सकती है। पचायत को वे समस्त कार्य करने की शक्ति भी प्रदान की गई है, जो हमारे कर्तव्यों के निष्पादन के लिये आवश्यक या नैमित्तिक हो।

कोई पचायत अपनी बैठक में पारित किये गये और अपने पंचों की कुल सत्या के टो-तिहाई बहुमत द्वारा समर्थित प्रस्ताव द्वारा अपने पचायत क्षेत्र में किसी मार्बजनिन स्वायत्त समारोह व मनोरंजन के लिए प्रबंध कर सकेगी, अथवा जिते या राज्य में पचायतों के वार्षिक सम्मेलन करा सकेगी या ऐसे सम्मेलन के लिए चन्दा दे सकेगी।

यदि किसी पचायत के ध्यान में यह आजाए कि किसी भूमिधारक द्वारा की गई उपेक्षा या उससे और उससे आनामी के बीच किसी विवाद के कारण उसकी भूमियों की कृषि पर बड़ा नुप्रभाव पड़ना है, तो पचायत ऐसे लक्ष्य की क्लेक्टर व सूचना दे सकती है।

यदि किसी पचायत पर यह आरोप हो कि उसने अधिनियम द्वारा या इसके अन्तर्गत सौंपे गये किसी कर्तव्य को करने में त्रुटि की है और जांच करने पर यदि पचायत दोषी पाई जाये, तो पचायत को प्रभारी अधिकारी लिखित आज्ञा द्वारा उस कर्तव्य को करने के लिए अवधि नियत कर सकता है। ऐसी कार्यवाही किसी व्यक्ति द्वारा निवायत करने पर अथवा अथवा भी की जा सकती है। नियत अवधि में पचायत द्वारा वह कार्य न करने पर अधिकारी उस कार्य को करने के लिए किसी व्यक्ति को नियुक्त कर सकता है। इस प्रकार नियुक्त किये गये व्यक्ति ना पारिवर्तिक व कार्य करने का व्यय पचायत द्वारा चुकाने के आदेश दिये जा सकते हैं। पचायत यदि व्यय न दे तो पचायत की रोकड़ रखन वाले व्यक्ति को तर्ज या पारिवर्तिक या उनका ऐसा भाग, जो सम्भव हो, अदा करने के आदेश दिये जा सकते हैं।

आवस्थिक सत्र की स्थिति में राज्य सरकार को असाधारण शक्तिया प्राप्त हैं। जन साधारण की सुरक्षा की दृष्टि से यदि आवश्यक हो तो सरकार पचायत को सौंपी गई शक्तियों में से किसी कार्य के सम्पादन अथवा किसी ऐसे कार्य को भी प्र करने की व्यवस्था कर सकती है।

यदि किसी समय राज्य सरकार आश्वस्त हो जाये कि पंचायत अधिनियम के अन्तर्गत अथवा इसके द्वारा या तत्समय प्रभावशाली किसी अन्य कानून के अन्तर्गत, या उसके द्वारा उसे आरोपित कर्तव्यों के निर्वाह के लिए योग्य नहीं है या उसके निर्वाह में बार-बार विफल रही है, अथवा उसने तदनन्तर अपनी शक्तियों का अतिक्रमण या दुरुपयोग किया है, अथवा राज्य सरकार या पंचायत समिति या पंचायतों के प्रमारी अधिकारी द्वारा दो गई विधि-संगत आज्ञाओं की बार-बार अवहेलना की है, तो राज्य सरकार ऐसी पंचायत को अवसर देने के पश्चात् तथा सम्बन्धित जिला परिषद की परामर्श लेने के पश्चात् सरकारी राजपत्र में प्रकाशित आज्ञा के द्वारा उस पंचायत का विघटन अथवा अतिक्रमण कर सकती है।

पंचायत प्रशासन सम्बन्धी मामलों में जुर्माना भी कर सकती है। कोई व्यक्ति, जो पंचायत के सामान्य नियम अथवा विशेष आज्ञा की उपेक्षा करे, तो उसको पंचायत द्वारा पन्द्रह रुपये तक के जुर्माने का दण्ड दिया जा सकता है, और यदि अवज्ञा जारी रहे तो पहले दिन के पश्चात् जितने दिन जारी रहे, प्रति-दिन एक रुपये के जुर्माने वा अतिरिक्त दण्ड और दिया जा सकता है।

ग्राम पंचायत में समितियाँ

स्थानीय स्वायत्त शासन में समितियों का महत्वपूर्ण स्थान है। समितियों की सहायता से स्वायत्त शासन सस्याओं का प्रशासन सुगम हो जाता है। समितियों के द्वारा प्रशासन की कार्यकुशलता और प्रभाव में वृद्धि होती है। इनकी सहायता से नीति-निर्माण, नीति का क्रियान्वयन और प्रशासन के मूल्यांकन में सहायता मिलती है। स्थानीय स्वायत्त सस्या की बैठकें जल्दी-जल्दी नहीं कर सकने पर समितियों के माध्यम से प्रशासन में निरन्तरता लाई जाती है। जनता का अधिकाधिक सहयोग, सक्रिय भाग लेने और उन्हें प्रोत्साहित करने के लिए भी समितियों का आश्रय लिया जाता है। प्रशासन में समबन्ध स्थापित करने हेतु समितियाँ अच्छा माध्यम सिद्ध हुई हैं। समितियों सम्बन्धित विषय पर गहन रूप से अध्ययन करके, उन पर बहुराई से विचार विमर्श का वातावरण बनाती हैं। "ब्रिटेन में स्वायत्त शासन की समितियों द्वारा संचालित सरकार" कहा गया है। इन समितियों में ही नीति-निर्धारण किया जाता है और इन्हीं के द्वारा वास्तविक रूप से उनके क्रियान्वयन का निरीक्षण किया जाता है।²¹

प्रारम्भ में राजस्थान ग्राम पंचायत अधिनियम 1953 में पंचायत स्तर पर समिति या उपसमिति के गठन के लिए किसी प्रकार की चर्चा नहीं थी।

समितियों की उपयोगिता को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार द्वारा समितियों के गठन के लिए प्रशासकीय आदेश जारी किये गये। इन आदेशों के परिणाम-स्वरूप राजस्थान में ग्राम पंचायतों द्वारा शिक्षा समिति, उत्पादन समिति, और निर्माण कार्यो के लिए समिति का गठन किया गया।²² कुछ पंचायतों द्वारा जल-प्रदाय समिति का भी गठन किया गया।

ग्राम पंचायत ग्रामीण स्थानीय स्वशासन की एक ऐसी संस्था है, जो ग्रामीण जनता के बिल्कुल निकट है। इन्हें पंचायती-राज-व्यवस्था का आधार कहा जा सकता है। ग्राम पंचायत सरकार की दृष्टि से क्योंकि बहुत बड़ी संस्था नहीं है इसकी बैठकें बहुत जल्दी-जल्दी करना पड़ती हैं। इसलिए ग्राम पंचायत स्तर पर समितियों का महत्व पंचायत प्रशासन को निरन्तरता प्रदान करने की दृष्टि से इतना नहीं है, जितना कि इनकी आवश्यकता ग्रामीण जनता के विकास के कार्यों में अधिक-अधिक सम्बन्धित करने के दृष्टिकोण से है। इनकी सहायता से ग्रामीण जनता में पंचायत प्रशासन में अधिक रुचि जाग्रत की जा सकती है। एक अध्ययन के अन्तर्गत यह पाया गया कि पंचायत स्तर पर सरकार के आदेशानुसार गठित की गई कुछ समितियाँ 1960 और 1964 के मध्य कार्यरत थी। इससे पश्चात् समितियाँ निष्क्रिय हो गई। इस समय पंचायत स्तर पर समितियाँ समाप्त प्रायः हैं। कुछ लोगों के अनुसार पंचायत स्तर पर समितियों के निर्माण के लिए वैधानिक प्रावधान किया जाना चाहिए। सम्भवतः पंचायत स्तर पर समितियों के सक्रिय और प्रभावी नहीं होने का एक कारण यह भी है कि उन्हें वार्षिकी स्तर प्राप्त नहीं है।

मादिल अली प्रतिवेदन के अनुसार अधिनियम द्वारा ग्राम पंचायत स्तर पर, निम्नलिखित 3 समितियों के गठन का प्रावधान, बाध्यकारी प्रवृत्ति का होना चाहिए²³

- 1 उत्पादन और श्रम के लिए समिति,
- 2 शिक्षा एवं सामाजिक शिक्षा के लिए समिति, और
- 3 समाज कल्याण और दलित वर्ग के कल्याण के लिए समिति।

उपर्युक्त समितियों का कार्य सम्बन्धित विषयों पर केवल विचारणा पेश करना मात्र ही नहीं है। नीति निर्माण और विभिन्न कार्यक्रमों के निष्पत्ति में समितियों द्वारा महत्वपूर्ण समस्याओं का निराकरण करें। विभिन्न विषयों पर प्रतिम निर्णय स्वयं ग्राम पंचायत द्वारा लिया जाए। प्रत्येक समिति के सदस्यों की संख्या पांच हो जिनमें से तीन का चुनाव पंचायत के सदस्य स्वयं ही करें और अन्य

दो का चुनाव पंचायत द्वारा पंचायत क्षेत्र के वयस्क मताधिकारियों में से किया जाए। ग्राम पंचायत क्षेत्र की पाठशाला का प्रधानाध्यापक शिक्षा एवं सामाजिक शिक्षा समिति का पदेन सदस्य होना चाहिए। कोई भी व्यक्ति दो से अधिक समितियों का सदस्य न हो और एक से अधिक समिति का अध्यक्ष न हो।

न्याय उपसमिति

ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों के छोटे-छोटे झगड़े निपटाने और सस्ता व शीघ्र न्याय दिलाने के उद्देश्य से राजस्थान में ग्रामीण स्तर पर अप्रैल 1961 में न्याय पंचायतों की स्थापना की गई। ये न्याय पंचायतें पांच से सात पंचायत क्षेत्रों के लिए गठित की जाती थीं।²⁴ इनका ग्राम पंचायत से पृथक् निर्माण इसलिए किया गया था कि ये निष्पक्ष होकर ग्रामीण जनता को राजनीति से पृथक् रहकर सस्ता न्याय दिला सकेंगी। इनकी असफलता के प्रमुख कारण निम्नलिखित थे

- (1) वित्त की कमी,
- (2) सचिव सम्बन्धी सेवाएं उपलब्ध न होना,
- (3) समुचित शक्ति का अभाव, और
- (4) ग्रामीण जनता ने इनके प्रति विश्वास की कमी।

व्यावहारिक रूप से न्याय पंचायतें सफल नहीं हो सकीं। इनकी असफलता को ध्यान में रखते हुए गिरधारीलाल व्यास समिति ने इन्हें समाप्त करने का सुझाव दिया।²⁵ इस सुझाव को स्वीकार करते हुए राजस्थान सरकार ने एक अध्यादेश द्वारा सितम्बर 1975 में न्याय पंचायतों को समाप्त करके इनके कार्य न्याय उपसमिति को सौंपने का प्रावधान किया।²⁶ न्याय उपसमिति गठित किये जाने तक फौजदारी एवं सिविल न्याय का प्रशासन उस क्षेत्र की ग्राम पंचायत द्वारा किये जाने की व्यवस्था की गई।²⁷ फरवरी-मार्च 1978 में ग्राम पंचायतों के ग्राम चुनाव होने के तुरन्त पश्चात् पहली बार न्याय उपसमितियों का गठन प्रत्येक ग्राम पंचायत में किया गया। यही उपसमिति ग्राम पंचायत क्षेत्र के दीवानी व फौजदारी मामलों की सुनवाई करती है।

न्याय उप समिति का संगठन²⁷

न्याय उप-समिति में कुल पांच सदस्य होते हैं। इनमें से चार सदस्य पंचायत के निर्वाचित या सहवर्तित पंचों में से चुने जाते हैं। इनमें से कम से कम एक पंच अनुसूचित जातियों या जनजातियों का सदस्य होता है और कम से कम एक महिला पंच होती है। सरपंच या उसकी अनुपस्थिति में उपसरपंच इसका

पदेन सदस्य होता है और वही इसका अध्यक्ष भी होता है। इस प्रकार सरपंच या उपसरपंच के अलावा न्याय उप समिति के चार सदस्यों में से एक अनुसूचित जाति या जनजाति का सदस्य पंच और एक महिला पंच का चुना जाना आवश्यक है। शेष दो सदस्य सामान्य वार्ड पंचा या सहवर्तित पंचों में से, पंचायत द्वारा चुन जाते हैं।

न्याय उप-समिति के सदस्य की योग्यता

न्याय उप समिति के सदस्य में पंचायत के पंच जी योग्यता के अलावा, सरलता से और स्पष्ट रूप में हिन्दी पढ़ने लिखने की योग्यता होनी चाहिए। इसके अलावा उसकी आयु 30 वर्ष से अधिक होनी चाहिए।

न्याय उप समिति का कार्यकाल पंचायत की अवधि के बराबर होता है। पंचायत की अवधि बढ़ाय जाने पर न्याय उपसमिति की अवधि स्वतः बढ़ी हुई मानी जाती है। न्याय उपसमिति के सदस्य प्रत्येक वर्ष की समाप्ति के बाद दारो-बारी से निवृत्त होते हैं। यदि पंचायत के सदस्य चाहें तो निवृत्त हुए सदस्य को फिर से इसका सदस्य चुन सकते हैं।

न्याय उप समिति को निष्पक्ष बनाने के लिए कुछ महत्वपूर्ण प्रावधान किये गए हैं। जैसे न्याय उपसमिति का कोई सदस्य किसी ऐसे वार्ड के दावे या मुकदमे की सुनवाई में भाग नहीं ले सकता है जहाँ से वह स्वयं निर्वाचित हुआ है। इसी प्रकार न्याय उपसमिति का कोई सदस्य जो किसी दावे या मुकदमे में पक्षकार हो या जिसमें उसका व्यक्तिगत हित हो, ऐसे दावे या मुकदमे का निपटारा नहीं कर सकता है। अगर किसी पक्षकार को न्याय उपसमिति के किसी सदस्य के बारे में ऐतराज हो तो वह तुरन्त आपत्ति पेश कर सकता है। ऐसी आपत्ति किये जाने पर वह सदस्य उस दावे या मुकदमे की सुनवाई के समय न्याय उपसमिति की बैठक में भाग नहीं ले सकता है। लेकिन ऐसी आपत्ति कोई भी पक्षकार केवल किसी एक सदस्य के विरुद्ध ही कर सकता है।

अस्थायी अध्यक्ष

सरपंच और उपसरपंच की अनुपस्थिति या दानों के विरुद्ध किसी वाद या मुकदमे की सुनवाई के समय किसी पक्षकार के ऐतराज के कारण सुनवाई में भाग नहीं लेने की परिस्थिति में वाद या मुकदमे की सुनवाई के लिए पंचायत के निर्वाचित तथा सहवर्तित सदस्यों द्वारा न्याय उपसमिति के पांचवें सदस्य का चुनाव किया जाता है और न्याय उपसमिति के पांचों निर्वाचित सदस्य अपने

आप में से किसी एक को अध्यक्ष चुन लेते हैं। इस प्रकार अध्यक्ष के रूप में चुना गया पंच केवल उसी दावे या मुकदमे की सुनवाई के दौरान अध्यक्ष के रूप में काम करता है जिसके लिए उसे चुना गया है।

न्याय उप समिति के अध्यक्ष, सदस्य, प्राधिकारी एवं सेवक भारतीय दण्ड संहिता की धारा 21 के अन्तर्गत लोक सेवक माने जाते हैं और उन पर न्यायिक अधिकारी सरक्षण अधिनियम के प्रावधान लागू होते हैं।

न्याय उप समिति का अधिकार क्षेत्र

न्याय उपसमिति को सम्बन्धित पंचायत क्षेत्र के फौजदारी मुकदमे व दीवानी दावे सुनने का अधिकार है। फौजदारी मामलों में न्याय उपसमिति को अदालत के समवर्ती अधिकार प्राप्त है। अब कोई मुकदमा अदालत या न्याय उपसमिति में से एक के सामने दायर किया जा सकता है।

फौजदारी मुकदमे

न्याय उपसमिति को सम्बन्धित पंचायत क्षेत्र के भीतर निम्न लिखित अपराधों के लिए या किसी अपराध के लिए उकसाने या करने की चेष्टा करने के लिए फौजदारी न्यायालयों के समान ही विचार करने और हस्तक्षेप करने का अधिकार होगा।

(अ) भारतीय दण्ड संहिता 1860 के अन्तर्गत अपराध— धाराएं

1. किसी सिपाही की पोशाक पहनना या उसके द्वारा प्रयोग किया जाने वाला वस्त्र इस नियत से रखना जिससे कि लोगों को विश्वास हो कि वह सिपाही है 140
2. भगवा करना 160
3. किसी लोक सेवक के ग्राह्यान पत्र (सम्मान) अथवा अन्य कार्य वाही की तामील से बचने के लिए भाग जाना 172
4. स्वयं अथवा प्रतिनिधि द्वारा किसी निश्चित स्थान पर उपस्थित होनेकी किसी कानूनी आज्ञा को न मानना या बिना प्राधिकार के वहां चले जाना 174
5. कोई लेख-पत्र प्रस्तुत करने या सौंपने के लिये वैध रूप से बाध्य किसी व्यक्ति द्वारा किसी लोक सेवक के समक्ष जानबूझ कर प्रस्तुत न किया जाना 175

6. लोक सेवक द्वारा यथोचित रीति से अपेक्षा किये जाने पर शपथ या प्रतिज्ञा लेने से इन्कार करना । 178
7. मर्य कहने के लिये कानून द्वारा बाध्य होने हुए, प्रश्नों का उत्तर देने से इन्कार करना । 179
8. किसी लोक सेवक के समक्ष दिये गये वयान पर, हस्ताक्षर करने से इन्कार करना जबकि ऐसा करने के लिये बंध रूप से अपेक्षा की जाय । 180
9. किसी लोक सेवक द्वारा बंध रूप से प्रवर्तित किसी आज्ञा की अवज्ञा यदि ऐसी अवज्ञा बंध रूप से नियोजित व्यक्तियों को काई बाधा, खिजलाहट या क्षति पहुँचाती है । 188
10. सूचना देने के लिये बंध रूप से बाध्य किसी व्यक्ति द्वारा किसी अपराध की सूचना देने में जान-बूझ कर भ्रम करना । 202
11. अदालती कार्यवाही की किसी भी स्थिति में बँटे हुये किसी लोक सेवक का जान-बूझ कर अपमान करना, या उस बाधा पहुँचाना । 228
12. तोलन के लिये मिथ्या उपकरण का वचनात्मक प्रयोग । 264
13. मिथ्या बाटो या मापों का वचनात्मक प्रयोग । 265
14. वचनात्मक प्रयोग के लिये मिथ्या बाटो या मापों का कब्जे में होना । 266
15. मिथ्या बाट या माप घनाना या वचनात्मक अथवा उनका वचनात्मक प्रयोग करना । 267
16. जीवन के नियम प्रत्येक किसी भी रोग की दूरत फैलाने की सम्भावना रखने वाला कोई असावधानीपूर्ण कार्य । 269
17. किसी सार्वजनिक भूतले या जलाशय का पानी गन्दा करना । 277
18. वातावरण को स्वास्थ्य के लिये हानिकारक बनाना । 278
19. किसी सार्वजनिक रास्ते पर इनकी तेजी से या असावधानी से गाड़ी चलाना या सवारी करना, जिससे मनुष्य के जीवन इत्यादि को खतरा हो । 279
20. किसी भी सार्वजनिक रास्ते में खतरा, ग्रावट या क्षति पहुँचाना । 283

21. ग्राम अथवा किसी अन्य जलाने वाली वस्तु का, जिसे मनुष्य के जीवन इत्यादि को खतरा हो, बारोबार करना । 285
22. किसी भी विस्फोटक पदार्थ का इसी प्रकार से बारोबार करना । 286
23. किसी इमारत के पतन द्वारा मानव जीवन को होम वाले सम्भावित खतरे से बचाने में भूल करने वाला कोई व्यक्ति जिसे उस इमारत को गिरा देने या उसकी मरम्मत को कराने का अधिकार है । 288
24. जानवर द्वारा मनुष्य के जीवन को खतरा पहुँचाने या सख्त चोट पहुँचाने से रक्षा करने के लिये किसी भी जानवर का उचित प्रबंधन करना । 289
25. जनता के प्रति कष्टकारक कोई कार्य करना । 290
26. अवलील कार्य या गाने । 294
27. स्वेच्छापूर्वक किसी को चोट पहुँचाना । 323
28. गम्भीर और आकस्मिक क्रोध की स्थिति में क्रोध दिलाने वाले मनुष्य के सिवाय किसी को चोट न पहुँचाने की इच्छा रखते हुये स्वेच्छा से चोट पहुँचाना । 334
29. इस प्रकार का कोई भी कार्य करना, जिसे मानव जीवन को अथवा दूसरो की व्यक्तिगत सुरक्षा को खतरा हो । 336
30. अनधिकारपूर्ण रीति से किसी व्यक्ति को रोकना । 341
31. गम्भीर क्रोध की स्थिति को छोड़ कर अन्य स्थिति में प्रहार करना अथवा सापराध बल प्रयोग करना । 352
32. किसी व्यक्ति द्वारा धारण की हुई अथवा उसके द्वारा ले जाई जाती हुई सम्पत्ति को चुराने के प्रयत्न में प्रहार या सापराध बल प्रयोग करना । 356
33. किसी व्यक्ति को अपराधजनक निरोध में रखने के प्रयत्न में प्रहार या सापराध बल प्रयोग करना । 357
34. गम्भीर और आकस्मिक क्रोध में प्रहार करना अथवा सापराध बल प्रयोग करना । 358
35. गैर कानूनी अनिवार्य बेगार लेना । 374

- 36 ऐसी चोरी, जिसमें चुराई गई सम्पत्ति की कीमत 25 रुपये से अधिक न हो । 379
- 37 निवास गृह इत्यादि में से इतने ही मूल्य की सम्पत्ति की चोरी । 380
- 38 लिपिक या नौकर द्वारा इनमें ही मूल्य की सम्पत्ति की चोरी । 381
39. बेईमानी से चल सम्पत्ति का गबन करना अथवा उसको अपन निजी प्रयाग में लाना, जहाँ कि ऐसी गबन का हुई सम्पत्ति का मूल्य 25 रुपये से अधिक न हो । 403
- 40 बेईमानी से चोरी की सम्पत्ति लेना, यह जानते हुए कि वह चोरी की है, जहाँ कि ऐसी सम्पत्ति की कीमत 25 रुपये से अधिक न हो । 411
- 41 शरारत । 426✓
- 42 दस रुपये अथवा उससे अधिक की कीमत वाले जानवर को मार डालने की या जहर खिलाने की या लथड़ा करने की या अनुपयोगी बनाने की शरारत करना । 428
- 43 दृष्टि के प्रयोजनों आदि के लिये पानी की रमद को कम करने की शरारत । 430
- 44 सापराध अनधिकार प्रवेश । 447
45. अनधिकार-गृह प्रवेश । 448✓
- 46 बेईमानी से ऐसे पात्र को तोड़ना, जिसमें सम्पत्ति रखी हो । 461
47. शांति भंग करने के इरादे से किया गया अपमान । 504
- 48 सापराध घमकी । 506
- 49 कोई भी ऐसा शब्द उच्चारण करना अथवा कोई भी ऐसा संकेत करना जो किसी स्त्री आदि के शील को अपमानित करने के इरादे से किया जाय । 509
- 50 जनता में नशे की हालत में उपस्थित होना और किसी भी व्यक्ति को खिन्न करना । 510

(आ) केंटिल ट्रेसपास एक्ट, 1871 के अन्तर्गत अपराध ।

(इ) बेक्सीनेशन एक्ट, 1881 के अन्तर्गत अपराध ।

(ई) प्रीवेंशन आफ क्रूएल्टी टू एनीमल्स एक्ट, के अन्तर्गत अपराध ।

- (उ) राजस्थान पब्लिक हेल्थिंग अधिनियम, 1949 के अन्तर्गत अपराध ।
- (ऊ) राजस्थान के किसी भी भाग में प्राथमिक शिक्षा के सम्बन्ध में उस समय प्रभावशाली किसी कानून के अन्तर्गत प्रथम अपराध ।
- (ए) राजस्थान प्रिवेन्शन ऑफ जूवनाइल स्मॉलिंग एक्ट, 1950 के अन्तर्गत अपराध ।
- (ऐ) इस अधिनियम अथवा उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के अन्तर्गत अपराध ।
- (ओ) किसी न्याय उपसमिति द्वारा मुने जाने योग्य राज्य सरकार द्वारा घोषित किसी भी कानून के अर्धीन कोई अपराध ।

लेकिन न्याय उपसमिति किसी ऐसे मामले में हस्तक्षेप नहीं करेगी जिसमें अपराधी, किसी ऐसे जुर्म में, जिसमें मौन बर्ष या इससे ज्यादा की कैद की सजा दी जा सकती हो, सजायावत हो या जिसे किसी अपराध में कैद की समान अवधि के लिए पहले सजा दी जा चुकी हो । न्याय उपसमिति किसी ऐसे अपराधी का मामला भी नहीं मुनेगी जिसे उसके द्वारा चोरी के लिए अथवा बेईमानी से चोरी का माल लेने के लिए पहले सजा दी जा चुकी हो या जो घात से अपराधी हो या जिसकी नेत्र चलनी के लिए मुचलका लिया गया हो ।

न्याय उपसमिति के सामने केवल वही मुकदमा पेश किया जा सकेगा जिसका अपराध सम्बन्धित पंचायत की सीमा के भीतर किया गया हो ।

न्याय उपसमिति कीजदारी मामलों में किसी दोषी अपराधी को केवल पचास रुपये तक जुर्माने की सजा दे सकती है । न्याय उपसमिति जुर्माने की पूरी राशि या उसका कोई अंश अग्निपौता (मुस्तगीस) को अथवा अपराध से प्रभावित व्यक्ति को हरजाने के रूप में दिलवा सकती है । इसी प्रकार यदि उपसमिति को यह सतीष हो जाये कि उसके सामने दायर किया गया मुकदमा भूठा, लथ्थहीन या किसी को परेशान करने की नीयत से पेश किया गया है तो वह मुस्तगीस से अपराधी को पांच रुपये तक की राशि हरजाने के रूप में दिलवा सकेगी ।

यदि न्याय उपसमिति द्वारा बिये गये जुर्माने या हजने की राशि पन्द्रह दिन तक जमा न कराई जाये तो उपसमिति सम्बन्धित सब-डिविजनल मजिस्ट्रेट्स को इससे अवगत करायेगी और यह इस राशि की वसूली के लिए उसी

प्रकार कार्यवाही करेगी जैसे वह अपने द्वारा किये गये जुर्माने की वसूली के लिए करती है।

पन्द्रह वर्ष से कम उम्र के अपराधी को न्याय उपसमिति सजा देने के बजाय आयन्दा अपराध नहीं करने के लिए प्रताड़ना देकर छोड़ सकती है।

न्याय उपसमिति यदि एक बार किसी अपराधी की जांच कर उसे मुक्त कर देती है या उसे सजा दे देती है तो उन्हीं तथ्यों के आधार पर वह फिर दूसरी बार मुकदमा नहीं सुन सकती इसका आशय यह है कि एक बार किसी मामले में निर्णय लेने के बाद उसी घटना व तथ्य के आधार पर मामले की दुबारा सुनवाई का अधिकार उपसमिति को नहीं है।

दीवानी दावे

न्याय उपसमिति को सम्बन्धित पचायत क्षेत्र की सीमा के भीतर निम्नलिखित प्रकार के दीवानी दावे सुनने और उनको निपटाने का अधिकार है

- 1 पांच सौ रुपये तक की निश्चित राशि के दावे।
- 2 अचल सम्पत्ति पर असर न डालने वाले ठेके की शर्तों के उल्लंघन से हुए हर्जाने के दावे जो 500 रु से अधिक न हों।
- 3 चल सम्पत्ति को बेईमानी या गैर कानूनी तरीके से लेने अथवा उसको नुकसान पहुंचाने के लिए हर्जाने के दावे जो 500 रु से अधिक न हों।
4. 500 रु. तक के मूल्य की किसी विशिष्ट चल सम्पत्ति के दावे।

किन्तु किसी भावशक्ति या पागल व्यक्ति के विरुद्ध अथवा उसी पचायत के सरपंच या पंच के विरुद्ध कोई दावा न्याय उपसमिति में पेश नहीं किया जा सकेगा।

किसी ऐसे मामले में भी न्याय उपसमिति दावा नहीं सुन सकेगी जिसके बारे में कोई दावा या प्रार्थनापत्र किसी राजस्व अधिकारी के सामने पेश किया जा सकता हो। इसी प्रकार यदि दो पक्षों के बीच कोई दावा पहले से किसी न्यायालय में चल रहा है या जिसका फैसला हो चुका है, उस सम्बन्ध में भी न्याय उपसमिति सुनवाई नहीं कर सकेगी।

अधिक दावा उक्त न्याय उपसमिति में दायर किया जायेगा जिसके अधिकार क्षेत्र में दावे के प्रतिवादीगण या कोई भी बादी या प्रतिवादी पक्ष दावा पेश करते समय रह रहा हो।

न्याय उपसमिति रुपये की वसूली के लिए किये गये दावे में अपने विवेक से डिक्ती की रकम पर डिक्ती की तारीख से 6 स सैंकड़ वार्षिक तक व्याज की डिक्ती भी दे सकती है। साथ ही उपसमिति डिक्ती के रुपये का मुग्तान किश्त में शर्दा करने के भी निर्देश दे सकती है।

दावे की मयाद -

न्याय उपसमिति दीवानी दावे या क्षतिपूर्ति के दावे एक निश्चित मयाद के भीतर ही सुन सकती है। विभिन्न प्रकार के दावों के लिए नीचे लिखे अनुसार मयाद रखी गयी है।

दावे	मयाद	वह समय जबसे मयाद गिनी जायेगी।
1. किसी ठेके के कारण देय रकम के लिए	3 वर्ष	जब दावी को रूपया देय हो।
2. चल सम्पत्ति या उसकी मूल्य की वसूली के लिए	3 वर्ष	जब दावी चल सम्पत्ति की सुपुर्दगी पाने का अधिकारी हो जाये।
3. चल सम्पत्ति की बिना लेने या उसे हानि पहुंचाने के कारण क्षति-पूर्ति के लिए	4 वर्ष	जब चल सम्पत्ति बिना अधिकार के ली गयी थी या उसे क्षति पहुंचाई गई थी।
4. पशुओं के अतिक्रमण के द्वारा हुए हानि के लिए।	6 महिने	जब पशुओं के अतिक्रमण द्वारा क्षति पहुंचाई गई थी।

कोई भी दावा इस मयाद के बाद पेश होने पर खारिज कर दिया जायेगा भले ही किसी ने मयाद के बारे में कोई आपत्ति न की हो। लेकिन किसी श्रादेग या डिक्ती की प्रमाणित प्रति प्राप्त करने में जो समय लगा हो, उसे उस मयाद की अवधि में शामिल नहीं किया जायेगा।

दावा या मुकदमा कैसे पेश किया जाता है ?

कोई भी व्यक्ति, जो न्याय उपसमिति के समक्ष दीवानी दावा या फौजदारी मुकदमा पेश करना चाहता है, वह उपसमिति के अध्यक्ष या उसकी अनुपस्थिति में किसी भी सदस्य को लिखित या मौखिक रूप से प्रार्थना करेगा और

माय ही निर्धारित शुल्क जमा करायेगा। यदि कोई प्रार्थना मौखिक रूप से की गयी है तो प्रार्थना का सारांश तुरन्त लिख लिया जायेगा और उम पर प्रार्थी के हस्ताक्षर या छगूठे की निशानी करवायी जायेगी। इस लिखित सारांश पर अध्यक्ष ॥ उपसमिति के सदस्य को भी, जिसके समक्ष यह प्रार्थना लिखी गयी हो, हस्ताक्षर करने होंगे।

प्रार्थना पत्र पेश करने वाले व्यक्ति को उभी समय न्याय उपसमिति की जिस बैठक में उसकी प्रार्थना सुनी जायगी उसकी तिथि, स्थान और निश्चित समय की सूचना दी जायेगी और उम समय और स्थान पर उसे हाजिर होने का निर्देश दिया जायेगा।

न्यायालय शुल्क

न्याय उपसमिति के सामने पेश किये गए दीवानी दावे में जितनी रकम का दावा किया गया है उस राशि के प्रत्येक रुपये अर्थात् रुपये के भाग पर इस पैमे की दर से न्यायालय न्यायालय शुल्क लिया जायेगा। लेकिन यदि यह राशि एक रुपये में कम हो तो कोई न्यायालय शुल्क नहीं लिया जायगा।

इसके अलावा आवेदन पत्रों या अन्य पत्रों पर निम्नानुसार न्यायालय शुल्क देय होगा।

1	पौजदारी आरोप सम्बन्धी शिकायत	1 रुपया
2	किसी याद या मुकदमे के दौरान दिये जाने वाले प्रत्येक आवेदन पत्र पर	10 पैसे
3	किसी डिमी या इसी प्रकार के आदेश की इजराय के लिए आवेदन	50 पैसे
4.	इजराय की कार्यवाही के दौरान सम्पत्ति की कुर्की के बारे में आपत्ति करन के लिए आवेदन	50 पैसे
5	इजराय के सम्बन्ध में दिया गया कोई भी आवेदन	10 पैसे
6	किसी याद या मुकदमे में किसी को अभिकर्ता बनाने के लिए मुख्तारनामा	25 पैसे
7.	प्रमाणित प्रतिनिधि, लेख, चर, आवेदन,	१० पैसे.

लेकिन किसी सरकारी अधिकारी या पचायत या अन्य स्थानीय प्राधिकारी द्वारा या उसकी आज्ञा के अधीन किये गये परिवाद या 1 रुपये में कम

मुख्य की डिप्टी की इज्जत आदि के बारे में क्रियम ग्राम आबदना पर कोई शुल्क नहीं लिया जाएगा।

न्यायालय शुल्क न्यायिक स्टाम्प के रूप में आवदन पत्र पर चिपकाये जायें चाहिए। किन्तु यदि स्टाम्प न मिलता हो तो न्यायालय शुल्क की नकद राशि पंचायत कार्यालय में जमाकर उसकी रसीद आवदन पत्र के साथ लगायी जा सकती है।

सम्पन्न जारी करना

ग्राम उपसमिति द्वारा सुनवाई के लिए दावा स्वीकार कर लिये जाने पर प्रतिवादी का निर्धारित स्थान और समय पर उपस्थित होने और अपने पक्ष में गवाही प्रस्तुत करने के लिये सम्पन्न जारी किये जायेंगे। फौजदारी मुकदमों में अपराधी का कबल उपस्थित होने का सम्पन्न जारी किया जावेगा। यदि कोई प्रतिवादी पंचायत क्षेत्र से बाहर रहता हो या सम्पन्न जारी करते समय पंचायत क्षेत्र से बाहर हो तो सम्पन्न मन्निफ या जहाँ मन्निफ न हो तो प्रवक्ता न्यायाधीश अथवा मजिस्ट्रेट के द्वारा तामिन करवाने के लिए भेज दिया जायेगा और वह उसी तामान उसी प्रकार करवायेगा मानो वह उस के स्वयं के न्यायालय का सम्पन्न हो।

वादी का सम्पन्न जारी करने से पूर्व प्रतिवादी का सम्पन्न शुल्क जमा कराना होगा। जिस व्यक्ति के नाम सम्पन्न जारी किया जा रहा हो वह यदि पंचायत क्षेत्र में रहता हो तो प्रति सम्पन्न 50 पैसे के हिसाब से ग्राम पंचायत क्षेत्र से बाहर के व्यक्ति के लिए 1 रु. शुल्क अदा करने पर ही सम्पन्न जारी किया जायगा। सम्पन्न निर्धारित प्रपत्र में दो प्रतियाँ भेजी जायेंगी जिसमें से एक प्रति और वाद या मुकदमों की प्रतिलिपि इस व्यक्ति का देकर दूसरी प्रति पर हस्ताक्षर करा दिया जायेंगे। सुनवाई के दौरान यदि किसी व्यक्ति का सामी के लिए बुलाया जाय तो उसके लिए भी पेशगी शुल्क लेकर इसी प्रकार सम्पन्न जारी किया जायेंगे। हर एक साक्षी को जिस गवाही देने या दस्तावेज पेश करने बुलाया गया हो, न्याय उपसमिति द्वारा मार्ग व्यय एवं भत्ता दिया जायगा। यह व्यय बुलाने वाले पक्ष में सम्पन्न जारी करने के पहले ही जमा करा लिया जायगा और बाद में उपसमिति द्वारा उसे मुगतान किया जायगा।

न्याय उपमिति द्वारा कियी साक्षी के बयान कमीशन के द्वारा भी लिए जा सकेंगे ।

दोनों पक्षों को सुनने और दस्तावेज व गवाही लेने तथा बहस का अवसर देने के बाद न्याय उपमिति अपना निर्णय सुनायेगी । निर्णय पर उपमिति के सुनवाई करने वाले सदस्यों के हस्ताक्षर होंगे तथा निर्णय सुनाने के समय उपस्थित पक्षकारों के हस्ताक्षर या अंगूठे की निशानी से भी जायेगी और उस पर भी उक्त सदस्यों के हस्ताक्षर कराये जायेंगे, जिन्होंने उस बाद की सुनवाई की हो ।

डिफेंडी की इजराय .

न्याय उप समिति द्वारा दी गई डिफेंडी के निष्पादन या इजराय के द्वारा डिफेंडी देने की नियम स तीन वर्ष के भीतर प्रावेदन पत्र न्याय उपमिति के समक्ष प्रस्तुत किया जायेगा । न्याय उपमिति ऐसे प्रावेदन पत्र की जांच कर ऋणी को नोटिस जारी करगी जिसमें उस नोटिस की प्राप्ति में 30 दिन के भीतर डिफेंडी की राशि का भुगतान करने का आदेश दिया जायेगा । नोटिस की अवधि बीत जाने पर भी भुगतान न किया जाये तो उपमिति दोनों पक्षों को निश्चित तारीख का उपस्थित होने का आदेश देगी । यदि इस दिन ऋणी उपस्थित होकर शिर्का में भुगतान करने को आज्ञा चाहे तो उपमिति मामले की परिस्थिति को देखकर बिशन की राशि व अवधि तय कर देगी ।

बुर्की

यदि नियत तारीख को ऋणी उपस्थित नहीं हो या डिफेंडी की राशि या बिशन का भुगतान नहीं किया जाय तो डिफेंडीकारी ऋणी की चल सम्पत्ति की बुर्की बेचान के लिए प्रार्थना कर सकता है । इस प्रार्थना पत्र के माध्यम बुर्की शुल्क के रूप में एक रुपया और बुर्की के लिए उपमिति के अधिकारी के जाने जाने या उस बुर्क की गई चल सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए प्राप्त होने पर बुर्की वारन्ट जारी किया जायेगा ।

बुर्की के उपयोग सम्पत्ति :

डिफेंडी की इजराय के लिए बुर्की के आदेश होने पर भी निम्न सम्पत्ति बुर्क नहीं की जायेगी और न उसे बेचा जायेगा

1. बैल, गाय, बछड़े आदि पशु के काम के पशु तथा कारीगरों के औजार ।

- 2 ऋणी, उसकी पत्नी व बच्चा के पहनने के लिए कपड़े तथा बिस्तर ।
- 3 ऋणी किसान के खेती के औजार व ■ महिनो के लिए परिवार के खाने लायक अनाज ।
- 4 ऐसे जेवर जिनका पहनना परम्परा के अनुसार स्त्री के लिए जरूरी है जैसे माथे का बोर, नाक व कान का गहना, चूड़िया आदि ।
5. कोई भी न्याय उपसमिति किसी डिब्बी या अन्य आदेश के इजराय में अचल सम्पत्ति की कुर्की या बेचान नहीं कर सकेगी ।

कुर्की व बेचान की रकम में से डिब्बी की पूरी राशि और उसकी इजराय में हुए खर्च की रकम डिब्बीधारी को देने के बाद यदि कोई रकम बचती है तो वह ऋणी को मोटा दी जाएगी ।

इजराय कौन कर सकेगा ?

साधारणतया न्याय उपसमिति ही अपने निर्णय या डिब्बी की इजरायी करेगी । किन्तु यदि ऋणी के पास पंचायत क्षेत्र में कोई चल सम्पत्ति नहीं है या ऐसी इजराय करना न्याय उपसमिति के लिए संभव नहीं हो तो वह डिब्बी की एक प्रति, इजराय न किए जाने का कारण बताते हुए सम्बन्धित मुन्सिफ मजिस्ट्रेट या सिविल जज को भेज देगी जो उसकी इजराय की कार्यवाही करेगा ।

बीकानेर सम्मेलन और ग्राम पंचायत

जनवरी, 1982 में पंचायती राज सम्मेलन के पश्चात् राज्य सरकार द्वारा ग्राम पंचायतों को अधिक मजबूत बनाने हेतु निम्न कार्यक्रम योजनाएँ हस्तान्तरित की जा चुकी हैं ²⁹

- 1 ग्रामीण हाट व्यवस्था ।
- 2 स्वास्थ्य मार्ग दर्शकों का प्रारम्भिक चयन ।
- 3 ग्रामीण क्षेत्रों में वृक्षों की प्रवैध कटाई व वन्य जीवों की क्षति की सूचना एवं रोकथाम ।
- 4 आरक्षित वन स्थापित करने हेतु क्षेत्र के चयन तथा आरक्षित वन क्षेत्रों में पौध रोपित किये जाने के सम्बन्ध में ग्राम पंचायत से परामर्श ।
- 5 हैण्ड पम्पो का संचारण ।
6. परम्परागत पेय जल स्रोतों का संचारण एवं परिचालन ।
- 7 राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना का क्रियान्वयन ।

ग्राम पंचायतों को प्रशासनिक दृष्टि से मजबूत बनाने की दिशा में जैसमेर जिले की प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिये एक ग्रामसेवक-कम-सचिव, 400

से अधिक गावादी वाली प्रत्येक ग्राम पंचायत के लिए एक ग्रामसेवा-कम-सचिव तथा शेष ग्राम पंचायतों में प्रत्येक दो ग्राम पंचायतों के लिए एक ग्रामसेवा-कम-सचिव के पदों का सृजन करने का निर्णय राज्य सरकार द्वारा दिया जाकर इसकी अनुपालना के लिए आवश्यक बजट उठाये जा रहे हैं।

संदर्भ

1. ग्राम पंचायतों के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए (1) रविन्द्र शर्मा, विलेज पंचायतस इन राजस्थान (एन एडमिनिस्ट्रेटिव प्रोफाइल, 1974), (2) जट्टल हमन शेरिव, आर्गेनाइजेशन ऑफ रूरल सेल्स-गवर्नमेंट इन राजस्थान, 1958, (3) एन. आर. इनामदार फगर्निंग ऑफ विलेज पंचायतस, (4) आर. सी. प्रसाद, डेमोक्रेसी एण्ड डवलपमेंट (ग्राम हल्म एक्म-पीरियेस इन इण्डिया), 1971, (5) रेलफरेजलेफ, विलेज गवर्नमेंट इन इण्डिया (6) एस. वी. समत, विलेज पंचायतस।
2. सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 50।
3. मवरलाल दशोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, राजस्थान पंचायत शिक्षा (पंचायतों का गठन, चुनाव और कार्य पद्धति की सरल व्याख्या) 1976 पृष्ठ 7-8।
4. रामलाल पुरोहित, राजस्थान पंचायत कोड, वोल्यूम प्रथम, 1966 पृष्ठ 14।
5. उक्त ही, पृष्ठ 27।
6. मवरलाल दशोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, पृष्ठ 9-14।
7. उक्त, ही पृष्ठ 23-32।
8. देखिए सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 24-25।
9. गिरधारीलाल व्यास समिति "अन्तरिम प्रतिवेदन" 1972, पृष्ठ 5-6।
10. एन एन. छगानी और एस.एस. व्यास, 'श्री राजस्थान पंचायतों राज लाज' 1965, संकशन प्रथम, पृष्ठ 13-16।
11. सरपंच के चुनाव प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से कराने के पक्ष और विपक्ष में विस्तृत अध्ययन के लिए देखिए सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 26-27।
12. रविन्द्र शर्मा, विलेज पंचायतस इन राजस्थान, 1974, पृष्ठ 32-33।
13. मवरलाल दशोरा और भगवान सहाय त्रिवेदी, पृष्ठ 21।
14. उक्त ही, पृष्ठ 21।

- 15 उक्त ही, पृष्ठ 33-34 ।
- 16 एस एल पुरोहित, दी राजस्थान पंचायत कोड, वोल्यूम प्रथम, पृष्ठ 15 ।
- 17 उक्त ही, पृष्ठ 15-16 ।
- 18 उक्त ही, पृष्ठ 15-16 ।
- 19 उक्त ही, पृष्ठ 17-18 ।
- 20 एम एल गगवाल, पृष्ठ 2-9 ।
- 21 उक्त ही, पृष्ठ 9-12 ।
22. सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 339-344 ।
- 23 रविन्द्र शर्मा, विलेज पंचायत्स इन राजस्थान, पृष्ठ 21-22 ।
- 24 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 87-88 ।
- 25 न्याय पंचायती के विलुप्त अध्ययन के लिए देखिए (1) रविन्द्र शर्मा, एडमिनिस्ट्रेशन आफ जस्टिस एट दी प्रास क्टस सेक्टर, (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रतिवेदन) लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर, (2) एम बी माथुर, डबल नारायण और बी एन सिन्हा, "पंचायती राज इन राजस्थान", आठवा अध्याय, जस्टिस एट दी प्रास क्टस, पृष्ठ 176-208, (3) सादिक अली प्रतिवेदन, ग्याहरवा अध्याय, (4) गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पृष्ठ 44-45 और 160 ।
- 26 गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पृष्ठ 44-45 और 160 ।
- 27 राजस्थान पंचायत (संशोधन) अध्यादेश, 1975 (अध्यादेश सत्या 24, जन 1975) राजस्थान राज-पत्र भाग 4 (ख), दिनांक 24-9-75 ।
- 28 न्याय उपसमितियों के गठन, कार्यक्षेत्र, आदि के लिए देखें भवर लाल दशोरा और भगवान सहाय निवेदी, 'राजस्थान पंचायत दर्शिका', अध्याय 10 । इस भाग के लिए लेखक ने बहुत कुछ इसी पुस्तक से उद्धरण किया है ।
- 29 'किपावदन का पहला चरण', सामुदायिक विकास एवं पंचायत विभाग, राजस्थान सरकार 1983, पृष्ठ 4 ।



पंचायत समिति : गठन और कार्य

पंचायती राज व्यवस्था के अन्तर्गत पंचायत समिति एक महत्वपूर्ण सस्था है। यह मध्य स्तरीय सस्था है (चार्ट 1)। राजस्थान राज्य 236 खण्डों में विभक्त है।¹ प्रत्येक खण्ड स्तर पर एक पंचायत समिति का गठन किया गया है। पंचायत समितियों को तहसील की सीमा के साथ विभक्त किया गया है और यह प्रयत्न किया गया है, कि पंचायत समिति राजस्व तहसीलों के साथ समसीमान्त हो। तीन पंचायत समितियों में दो तहसीलें सम्मिलित हैं।² 24 तहसीलें पृथक्-पृथक् रूप से दो पंचायत समितियों के अन्तर्गत हैं।³ शेष पंचायत समितियाँ तहसीलों के साथ समसीमान्त नहीं हैं, और किसी एक के आंशिक भाग या अधिक तहसीलों में बिसरी हुई हैं। इस प्रकार विकास प्रशासन के लिए प्रत्येक खण्ड में एक पंचायत समिति है। पंचायत समिति प्रजातांत्रिक विकेन्द्रीकरण की घुरी है, जिसके चारों ओर पंचायती राज की सारी प्रवृत्तियाँ केन्द्रित हैं। पंचायत समितियों में कार्यपालिका अधिकार और कर्त्तव्य निहित हैं। वे योजनाएँ, जो विभागों द्वारा पहले खण्ड स्तर पर क्रियान्वित की जाती थी, उन्हें पंचायत समितियों को हस्तांतरित कर दिया गया है।

पंचायत समिति की अवधि 3 वर्ष है। पंचायत समिति के सदस्यों का चुनाव अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है।⁴ पंचायत समिति का संगठन निम्नलिखित प्रकार से होता है⁵ :

(क) पदेन सदस्य :

- (1) पंचायत समिति क्षेत्र की सभी पंचायतों के सरपंच,
- (2) पंचायत समिति क्षेत्र से निर्वाचित विधान सभा सदस्य,
- (3) एस० डी० प्रो० (दो महाधिकार और कोई भी चुना हुआ पद प्राप्त करने का अधिकार नहीं है।)

(ख) निर्वाचित सदस्य

यह व्यवस्था पंचायत समिति क्षेत्र में स्थित ग्रामदान गावों की पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व देन के लिए की गई है। पंचायत समिति क्षेत्र के समस्त ग्रामदान गावों की समस्त ग्राम सभाओं के अध्यक्षों द्वारा विहित रीति से अपने में से निर्वाचित सदस्य पंचायत समिति में प्रतिनिधित्व करेंगे। यदि उस ग्राम समूह की, जिसके लिए ग्राम सभाओं की स्थापना की गई है कुल जनसंख्या एक हजार से अधिक नहीं है तो एक सदस्य प्रतिनिधि के रूप में चुना जाएगा। यदि वह एक हजार से अधिक है तो प्रत्येक एक हजार व्यक्तियों के लिए या एक हजार व्यक्तियों से अधिक के भाग के लिए एक सदस्य चुना जाएगा। परंतु यदि किसी पंचायत समिति क्षेत्र में केवल एक ही ग्राम सभा है, तो उसका अध्यक्ष सम्बन्धित पंचायत समिति का सदस्य निर्वाचित होगा सम्झा जाएगा। इस खण्ड के अधीन सदस्य का निर्वाचन पंचायत समिति की किसी ग्राम सभा के अध्यक्ष का पद रिक्त होते हुए भी किया जा सकता है और इस प्रकार किया गया निर्वाचन एसी रिक्ति होते हुए भी विधि मात्र होगा।

(ग) सहवर्तित सदस्य

- (1) दा महिलाएं
- (2) दो अनुसूचित जाति के प्रतिनिधि,
- (3) दो अनुसूचित जनजाति के सदस्य यदि पंचायत समिति क्षेत्र में इनकी संख्या कुल जनसंख्या का 5 प्रतिशत से अधिक है, और
- (4) एक सहकारी समितियों की मैनेजिंग कमेटी का प्रतिनिधि।

(ग) सह सदस्य

- (1) कृषि निपुण।
- (2) पंचायत समिति क्षेत्र में कार्य कर रही सेवा सहकारिताओं के चेयरमैन का एक प्रतिनिधि। इस प्रतिनिधि का चुनाव सेवा सहकारिताओं के चेयरमैन स्वयं अपने में से ही करते हैं।
- (3) पंचायत समिति क्षेत्र में कार्य कर रही विपणन समितियों (Marketing Societies) के चेयरमैन का एक प्रतिनिधि। इस प्रतिनिधि का चुनाव विपणन समितियों के चेयरमैन स्वयं में से करते हैं।
- (4) सेवा तथा विपणन समितियों के अतिरिक्त पंचायत समिति क्षेत्र में

कार्य कर रही महसारी समितियों के चेयरमैनो का प्रतिनिधि ।
इसका चुनाव भी चेयरमैन स्वयं बनने में से करत है ।

पंचायत समिति की सदस्यता के लिए योग्यताएं

राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 में पंचायत समिति की सदस्यता के लिए योग्यता की व्याख्या के सम्बन्ध में निम्नलिखित रीति का अंगनाया गया है । अधिनियम में निम्नलिखित व्यक्तियों को पंचायत समिति की सदस्यता से निषिद्ध किया गया है

- (1) जो केन्द्रीय, राज्य सरकार या स्थानीय सत्ताओं की सेवा में है ।
- (2) जिसकी उम्र 25 वर्ष में कम हो ।
- (3) जिसे सरकारी सेवा से दुराचार के आरोप के कारण हटाया गया हो ।
- (4) जो पंचायत समिति के वेतन भागी हो ,
- (5) जो किसी शारीरिक या मानसिक रोग के कारण काम करने में अयोग्य हो गया हो ।
- (6) जो नैतिक्ता, छद्मवाचन या अन्य अपराध के लिए न्यायालय द्वारा दोषी ठहराए गए हो ।
- (7) जो दिवालिय हो ।
- (8) जो पंचायत समिति के पक्ष या विपक्ष में बनीं हो ।
- (9) जो सरपंच या उपसरपंच बनने के लिए अयोग्य हो ।

प्रधान का चुनाव :

आयोजनानुसार महसारी के पश्चात् जिलाधीन पंचायत समिति के अध्यक्ष, जिस प्रधान कहते हैं, के चुनाव के लिए पंचायत समिति की बैठक आयोजित करना है । इस बैठक की अध्यक्षता जिलाधीन स्वयं या उसकी ओर से प्रतिनिधि जिलाधीन करता है । पहले प्रधान के चुनाव में केवल पंचायत समिति के सदस्य ही हिस्सा लेते थे । गांधी जी प्रतिवेदन के अनुसार केवल 30 से 50 सदस्य ही प्रधान के चुनाव में हिस्सा लेते थे । यह संख्या सीमित होने के कारण प्रधान के चुनाव में टक्का टाकने की सम्भावना अधिक रहती थी । चुनाव में सदस्यों के सहभाग के मायने भी मुनने को मिलते थे । अष्टाचार की सम्भावनाओं को समाप्त करने और कार्य प्रणाली में प्रधान की स्वतन्त्रता को सुनिश्चित करने के लिए प्रधान का निर्वाचन मण्डल अधिक विस्तृत करने का सुझाव दिया गया । राज्य सरकार ने यह सुझाव स्वीकार करने हुए निर्वाचन मण्डल विस्तृत कर

दिया। सशोधित प्रावधान के अनुसार प्रधान के चुनाव के लिए निर्वाचित मण्डल के सदस्य निम्नलिखित हैं

- (1) एस. डी. ओ. को छोड़कर पंचायत समिति के सभी पदेन एवं सहवर्ति सदस्य।
- (2) पंचायत समिति क्षेत्र के सभी पंचायतों के निर्वाचित एवं सहवर्ति सदस्य।
- (3) पंचायत समिति क्षेत्र की सभी ग्राम सभाओं के अध्यक्ष।

इस प्रकार सशोधन के द्वारा प्रधान के चुनाव का आधार विस्तृत कर दिया गया है। ऐसा करने से वास्तव में पहले जितना दबाव और भ्रष्टाचार अब नहीं रहा है।

कोई प्रधान निर्वाचित होने के लिए तब तक पान नहीं होगा, जब तक कि वह किसी खण्ड में राजस्थान ग्रामदान अधिनियम 1971 की धारा 13 के अधीन स्थापित किसी पंचायत का निवासी और मतदान या किसी ग्राम सभा का सदस्य न हो तथा हिन्दी पढ़ने और लिखने के योग्य न हो।

कोई व्यक्ति प्रधान तथा ससद सदस्य या विधान सभा का सदस्य भी नहीं रहेगा तथा यदि कोई व्यक्ति जो पहले से ही ससद सदस्य या विधान सभा का सदस्य है, प्रधान निर्वाचित किया गया है तो प्रधान के परिणाम की घोषणा के चौदह दिन समाप्त होने पर प्रधान नहीं रहेगा, जब तक कि उसने ससद अथवा राज्य विधान मण्डल, यथा स्थिति, को अपनी सीट से पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो।

यदि कोई व्यक्ति जो पहले ही प्रधान है, ससद सदस्य या राज्य विधान मण्डल का सदस्य निर्वाचित हो जाता है, तो राज्य विधान मण्डल अथवा ससद सदस्य के परिणाम की घोषणा की तारीख से चौदह दिन समाप्त हो जाने पर प्रधान नहीं रहेगा, जब तक कि उसने ससद अथवा विधान मण्डल, यथास्थिति, को अपनी सीट से पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो।

उपप्रधान का चुनाव

उपप्रधान का चुनाव एस. डी. ओ. और सह-सदस्यों को छोड़कर पंचायत समिति के क्षेत्र सदस्य सरपंचों और सहवर्ति सदस्यों में से किसी एक का करते हैं।¹⁷

प्रधान और उपप्रधान के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव :

प्रधान के विरुद्ध पहले अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन में पचायत समिति के कम से कम दो तिहाई सदस्यों का मत इसके पक्ष में होने पर यह पारित माना जाएगा। बाद में अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन में प्रधान को चुनने वाले निर्वाचक मण्डल के साधारण बहुमत का समर्थन प्राप्त होने पर प्रस्ताव स्वीकृत माना जाएगा।¹⁸

उप प्रधान के विरुद्ध पहले अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन में पचायत समिति के सदस्यों का दो तिहाई बहुमत चाहिए। दूसरे और अन्य अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन में पचायत समिति के सदस्यों को केवल सामान्य बहुमत की ही आवश्यकता होती है।

प्रधान और उपप्रधान के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव लाने के लिए कम से कम एक तिहाई सदस्यों (केवल पदेन, चुन हुए तथा सहवर्तित सदस्य) द्वारा अविश्वास प्रस्ताव लाने के इरादे की सूचना देना जरूरी है। पहला अविश्वास प्रस्ताव पचायत समिति के गठन के, छ माह समाप्त हो जाने के पश्चात ही रखा जा सकता है।

प्रधान के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव का नोटिस जिलाधीश को भेजा जाता है। नोटिस प्राप्त करने के 30 दिन के भीतर 15 दिन का नोटिस देकर जिलाधीश इस प्रस्ताव पर विचार करने के लिए पचायत समिति की बैठक बुलाता है। ऐसी बैठक की अध्यक्षता जिलाधीश या अतिरिक्त जिलाधीश करता है। बैठक में अध्यक्ष सदन के सम्मुख तुरन्त इस प्रस्ताव को रखता है। दो घण्टे ब्यतीत हो जाने पर स्वतः इस प्रस्ताव पर बहस समाप्त करके प्रस्ताव पर वोट कराया जाता है। जिलाधीश या अतिरिक्त जिलाधीश न तो इस बहस में हिस्सा लता है और न वोट देता है। प्रस्ताव को दो तिहाई बहुमत प्राप्त होने पर यह स्वीकृत माना जाएगा। स्वीकृत होने पर इसकी सूचना पचायत समिति के नोटिस बोर्ड पर लगायी जाती है और प्रधान पद मुक्त हो जाता है।

गिरफ्तारीवाला ब्यास समिति का यह मानना था कि प्रधान और उप-प्रधान के विरुद्ध पहले अविश्वास प्रस्ताव के लिए दो तिहाई बहुमत का प्रावधान इन्हें आवश्यकता से अधिक सुरक्षा प्रदान करता है।¹⁹ ब्यास समिति ने यह सुझाव दिया था कि पहला अविश्वास प्रस्ताव एक वर्ष तक और दूसरे 72 अगले ऐसे प्रस्ताव छ-छ माह तक प्रस्तुत नहीं करने का प्रावधान हो। इसके समर्थन में

पहले और बाद के सभी ऐसे प्रस्तावों को पंचायत समिति का सामान्य बहुमत प्राप्त हो जाने पर स्वीकृत मानना चाहिए।

प्रधान और उपप्रधान को पद मुक्त या निलम्बित करना

राज्य सरकार को यह शक्ति प्राप्त है कि यदि प्रधान या उपप्रधान अपने पद का दुरुपयोग करे या सरकार के आदेशों को जानबूझ कर क्रियान्वित करने से इनकार करे या, अपने कर्त्तव्य के प्रति दुराचारी पाया जाए तो उसे अपना पक्ष प्रस्तुत करने का समुचित अवसर देकर और इस सम्बन्ध में जिला परिषद के परामर्श (यदि इस सम्बन्ध में सम्मति के लिए सन्देश प्रेषित करने के 30 दिन के अन्दर राय प्राप्त हो जावे) पर आदेश द्वारा ऐसे प्रधान या उप-प्रधान को पद मुक्त कर देगी। इस प्रकार पद मुक्त किया गया व्यक्ति पद मुक्त किये जाने की तिथि से 3 वर्ष तक के लिए पुनः प्रधान या उपप्रधान के पद के लिए चुनाव नहीं लड़ सकता है। प्रधान या उपप्रधान के विरुद्ध जाच के दौरान यदि चाहे तो सरकार उसे निलम्बित कर सकती है।

पंचायत समिति में समिति व्यवस्था

पंचायत समिति स्तर पर समितियों के गठन के लिए अधिनियम में प्रारम्भ से ही प्रावधान रहा है।¹⁰ प्रारम्भ में तीन स्थायी समितियों के गठन के लिए बाध्यकारी प्रकृति की व्यवस्था थी। स्थायी समितियाँ इनके अतिरिक्त भी गठित की जा सकती थी और समितियों की अधिकतम संख्या निश्चित नहीं थी। सादिक घली प्रतिवेदन के सुझावों के अनुसार पंचायत समिति स्तर पर समिति व्यवस्था के लिए अधिनियम में आवश्यक संशोधन किये गए। संशोधित प्रावधानों के अनुसार इस समय प्रत्येक पंचायत समिति के लिए निम्नलिखित 4 स्थायी समितियों का गठन करना अनिवार्य है¹¹

(1) प्रशासन, वित्त, कर एवं दलित व पिछड़े वर्ग के कल्याण के लिए समिति

इस समिति के प्रमुख कार्य पंचायत समिति के प्रशासन, वित्त, कर एवं दलित एवं पिछड़े वर्ग के कल्याण से सम्बन्धित हैं।

(2) उत्पादन समिति इस समिति के प्रमुख कार्य कृषि, पशु पालन, सिंचाई, सहकारिता, लघु उद्योग एवं सम्बन्धित विषयों के कार्यक्रमों की देखभाल करना।

(3) शिक्षा समिति इसमें सामाजिक शिक्षा भी सम्मिलित है।

(4) सामाजिक एवं कल्याण सेवा समिति जिसमें जल प्रदाय, स्वास्थ्य

एवं सफाई, ग्राम दान, यातायात एवं सामुदायिक कल्याण के विषय सम्मिलित हैं।

उपरोक्त समितियों के अतिरिक्त, यदि आवश्यक हो तो पंचायत समिति को एक और स्थायी समिति के गठन की अनुमति है। इस प्रकार स्थायी समितियों की अधिकतम संख्या 5 निर्धारित की गई है। प्रशासनिक सुविधा देखते हुए यदि अनिवार्य हो तो तदर्थ समिति का गठन किया जा सकता है।

प्रत्येक स्थायी समिति के सदस्यों की संख्या 7 रखी गयी है।¹² इन सात सदस्यों में से 5 सदस्यों का चुनाव पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा स्वयं में से किया जाता है। दो सदस्यों का सहचरण पंचायत समिति क्षेत्र में निवास करने वाले वयस्क मताधिकारियों में से, जिन्हें उस समिति से सम्बन्धित विषय में अनुभव प्राप्त हो, किया जाता है। प्रधान प्रशासन एवं वित्त समिति के पदेन अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है। यदि किसी समिति का सदस्य उपप्रधान हो, और उस समिति का सदस्य प्रधान नहीं हो, तो उपप्रधान उस समिति का पदेन अध्यक्ष होता है। यदि किसी समिति में अध्यक्ष का पद प्रधान या उपप्रधान के द्वारा भरा नहीं गया हो, तो समिति के सदस्यगण स्वयं में से किसी एक को अध्यक्ष पद के लिए चुनते हैं। यदि किसी बैठक में समिति का अध्यक्ष अनुपस्थित हो, तो उपस्थित सदस्य अपने में से किसी एक को बैठक विशेष के लिए अध्यक्ष चुनते हैं। वर्तमान शावधान के अनुसार कोई भी व्यक्ति एक से अधिक स्थायी समितियों का अध्यक्ष नहीं हो सकता। समितियों को कार्य व शक्ति पंचायत समिति द्वारा प्रदान की जाती है। समितियों की अवधि तब तक रहनी है जब तक कि पंचायत समिति कार्यरत रहती है। पंचायत समिति की अवधि के साथ-साथ समितियों की अवधि समाप्त होती है। प्रतिवर्ष स्थायी समिति के एक तिहाई सदस्य अवकाश ग्रहण कर लेते हैं। इनके गिक्त स्थानों के लिए प्रतिवर्ष चुनाव कराया जाता है। यदि कोई स्थायी समिति का सदस्य लगातार पांच बैठकों में पूर्व अनुमति प्राप्त किए बिना अनुपस्थित रहता है, तो उसकी समिति की सदस्यता समाप्त हो जाती है।

पंचायत समिति के अधिकार और कर्तव्य :

पंचायत समिति के अधिकार और कर्तव्यों का वर्णन राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम, 1959 की अनुसूची में किया गया है। यह अनुसूची बहुत ही विस्तृत है। इसमें ग्रामीण विकास और स्वायत्त

जासन के सभी मुद्दे सम्मिलित किये गये हैं। अधिनियम में राज्य सरकार द्वारा पंचायत समितियों को और अधिकार और कार्य सौंपने का प्रावधान है। अधिनियम में पंचायत समिति द्वारा निम्नलिखित कार्य करने का वर्णन है¹³ :

1. सामुदायिक विकास

- 1 अधिक रोजगार, उत्पादन तथा सुख सुविधाएं प्राप्त करने के लिए ग्राम सस्थाओं का संगठन,
- 2 पारस्परिक सहकारिता के सिद्धान्तों पर आधारित ग्राम समुदाय में आत्म सहाय तथा स्वतन्त्रता की प्रवृत्ति उत्पन्न करना।
- 3 समुदाय की भलाई के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में काम में नहीं लिए जाने वाले समय तथा शक्ति का उपयोग।

2. कृषि .

1. परिवार तथा सख्त के लिए अधिक कृषि उत्पादन के लिए योजनाएं बनाना तथा उनको पूरा करना।
2. थल तथा जल के साधनों का प्रयोग तथा नवीनतम शोध पर आधारित खेती की सुधरी हुई रीतियों का प्रसार।
3. ऐसे सिंचाई कार्यों, जिनकी लागत 25,000 रु० से अधिक न हो, का निर्माण तथा सधारण।
4. सिंचाई के कुम्भों, बांधों, एनीकटों तथा मेड बांधों के निर्माण के लिए सहायता का प्रावधान।
5. भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों पर भू-मरजण।
6. बीज वृद्धि के कामों का सधारण, रजिस्टर्ड बीज उत्पादकों की सहायता तथा बीज वितरण।
7. फल तथा सब्जियों का विकास।
8. खादों तथा उर्वरकों को लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण।
9. स्थानीय खाद सम्बन्धी साधनों का विकास।
10. सुधरे हुए कृषि योजारों का प्रयोग, खरीद तथा निर्माण को बढ़ावा देना तथा उनका वितरण।
11. पौधों की रक्षा।
12. राज्य योजना में बताई गई नीति के अनुसार व्यापारिक फसलों का विकास।

13 सिचाई तथा कृषि के विकास के लिए उधार तथा अन्य सुविधाएं ।

3 पशु पालन

- 1 अभिजात अभिजननसाहो की व्यवस्था करके क्षुद्र साहो को बधिया करके और कृत्रिम गर्भ-दान केन्द्रों की स्थापना तथा संचारण द्वारा स्थानीय पशुओं की क्रमोन्नति कराना ।
2. डोर, भेड़, सूअर, कुक्कुटादि तथा ऊटों की मुधरी नसलों को प्रस्तुत करना, इनके लिए सहायता देना तथा लघु आधार पर अभिजनन फार्मों को चलाना ।
- 3 छूत की बीमारियों को रोकना ।
- 4 सुधरा हुआ धारा तथा पशु खाद्य प्रस्तुत करना ।
5. प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु औषधालयों की स्थापना तथा संचारण ।
6. शुधशालाओं की स्थापना व दूध भेजने का प्रबन्ध ।
7. ऊत को श्रेणीबद्ध करना ।
- 8 क्षुद्र डोरों की समस्या को सुलझाना ।
- 9 पचायतों के अधीन तालाबों में मत्स्य पालन का विकास ।

4 स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई

- 1 टीका लगाने सहित स्वास्थ्य सेवाओं का संचारण तथा विस्तार और व्यापक रोगों की रोकथाम ।
- 2 पीने योग्य सुरक्षित पानी की सुविधाओं का प्रबन्ध ।
- 3 परिवार कल्याण ।
- 4 औषधालयों, दवाखानों, डिस्पेन्सरियों, प्रसूति केन्द्रों तथा प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों का निरीक्षण ।
- 5 व्यापक स्वच्छता तथा स्वास्थ्य के लिए अभियान चलाना तथा (क) आहार पोषिकता (ख) प्रसूति तथा शिशु स्वास्थ्य तथा (ग) छूत की बीमारियों के सम्बन्ध में लोगों को शिक्षित करना ।

5. शिक्षा :

1. प्राथमिक पाठशालाओं, जिनमें अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जन-जातियों के लिए पाठशालाएँ सम्मिलित हैं ।
- 2 प्राथमिक पाठशालाओं को बुनियादी पद्धति में परिवर्तित करना ।

- 3 माध्यमिक स्तर तक छात्रवृत्तियां व आर्थिक सहायताये जिनसे अनुसूचित जातियो, अनुसूचित जन-जातियो व अन्य पिछड़ी जातियो के सदस्यों के लिए छात्रवृत्तियां व आर्थिक सहायता सम्मिलित है ।
- 4 लड़कियों में शिक्षा का प्रसार एवं पाठशाला के लिए माताओं की नियुक्ति ।
- 5 1 से 5 कक्षाओं के विद्यार्थियों को छात्रवृत्तियां व आर्थिक सहायता का भुगतान ।
- 6 अध्यापकों के लिए क्वार्टरों का निर्माण ।

6 समाज शिक्षा .

1. सूचना सामुदायिक व विनोद केन्द्रों की स्थापना ।
- 2 युवक संगठनों की स्थापना ।
- 3 पुस्तकालयों की स्थापना ।
- 4 ग्राम काकियों तथा ग्राम साधिनो के प्रशिक्षण तथा उनकी सेवाओं के उपयोग को विशेष रूप से ध्यान में रखते हुए महिलाओं और बालकों के बीच काम करना ।
- 5 प्रौढ शिक्षा ।

7 संचार साधन .

- 1 अन्त पंचायत सड़कें तथा ऐसी सड़कों पर पुलियों का निर्माण तथा संचारण ।

8 सहकारिता .

1. सेवा सहकारी समितियों, औद्योगिक, सिंचाई, कृषि तथा अन्य सहकारी संस्थाओं की स्थापना तथा उन्हें शक्तिशाली बनाने में सहायता देकर सहकारी कार्य को प्रोत्साहित करना ।
- 2 सेवा सहकारी संस्थाओं में भाग लेना तथा उन्हें सहायता देना ।

9 कुटीर उद्योग .

1. रोजी कमाने के अधिक अवसर देने के लिये तथा गांवों में आत्म-निर्भरता को बढ़ाने के लिये कुटीर एवं छोटे पैमाने के उद्योगों का विकास ।
2. उद्योग तथा नियोजन सम्बन्धी सम्भाव्य साधनों का सर्वेक्षण ।

3 उत्पादन एवं प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना एवं संचारण ।

4 कारीगरों तथा शिल्पकारों की कुशलता को बढ़ाना ।

5 मुधरे हुये औजारों को लोकप्रिय बनाना ।

10 पिछड़े वर्गों के लिए कार्य .

1 अनुसूचित जातियों अनुसूचित जनजातियां तथा अन्य पिछड़े वर्गों के लाभ के लिये सरकार द्वारा महायन्त्र प्राप्त छात्रावासों का प्रबंध ।

2 समाज कल्याण के स्वयं सहाय संगठनों को मजबूत बनाना तथा उनकी गतिविधियां में समन्वय करना ।

3 समय, मर्यादित एवं समाज सुधार सम्बन्धी प्रचार ।

11 आपातक सहायता

1 प्रायः बाढ़ महामारियां तथा अन्य वैश्विक प्रभावशाली आपदाओं की दशा में आपातिक सहायता का प्रबंध ।

12 आकड़ों का संग्रह

ऐसे आकड़ों का संग्रह तथा मकलन जो पंचायत समिति, जिला परिषद या राज्य सरकार द्वारा आवश्यक समझे जायें ।

13 ग्यास

ऐसे किसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए बनाये गये ग्यासों का प्रबंध जिसके लिए पंचायत समितियों की निधि का प्रयोग किया जाय ।

14 दान

1 ग्राम दान ।

2 वारी वारी से चराई ।

15 ग्राम भवन निर्माण

16 प्रचार

1 सामुदायिक रूप से धुनने की योजना ।

2 'प्रदर्शक' ।

3 प्रकाशन ।

17 विविध

1 पंचायतों की समस्त गतिविधियों का पर्यवेक्षण तथा उनका पर्य-प्रदर्शन एवं ग्राम व पंचायत योजनाओं का निर्माण ।

- 2 घृणास्पद, भयानक अथवा हानिकारक व्यापारों, घन्घा तथा रिक्खों का नियमन ।
- 3 गन्दी बस्तियों का पुनरुद्धार ।
4. हाटों तथा अन्य सार्वजनिक सस्याओं उदाहरणार्थ सार्वजनिक पार्कों, बागों, फलोद्यानों व फार्मों आदि की स्थापना, प्रबन्ध, सधारण तथा निरीक्षण ।
- 5 रंगमंचों की स्थापना तथा प्रबन्ध ।
- 6 छण्ड में स्थित दरिद्रालयों आश्रमों, धनायानयों, पशु चिकित्सालयों तथा अन्य सस्याओं का निरीक्षण ।
- 7 अल्प बखत तथा बीमा के जरिये मितव्ययता को प्रोत्साहन ।
- 8 लोक कला तथा सस्कुति को प्रोत्साहन ।
- 9 पंचायत समिति के मेलों का आयोजन एवं प्रबन्ध ।

बीकानेर सम्मेलन और उसके पदचाल

बीकानेर में आयोजित जनवरी 1982 में पंचायती राज सम्मेलन के दौरान प्रधानों का भत्ता बढ़ाकर रु 400 मासिक कर दिया गया ।¹⁴ इस सम्मेलन में यह भी घोषणा की गई कि ग्रामीण क्षेत्रों में त्रिपलित क्रिय जाने वाले वे समस्त कल्याण एवं विस्तार कार्यक्रम जिनकी प्रभावी देख-रेख उन तकनीकी अधिकारियों द्वारा की जा सकती है जो पंचायत समिति स्तर पर उपलब्ध हैं या उपलब्ध कराये जा सकते हैं, पंचायत समितियां को हस्तान्तरित कर दिये जाय । इन योजनाओं की विभागवार सूची निम्न प्रकार है —

नं. स.	विभाग एवं योजना का नाम
--------	------------------------

1 विशिष्ट योजना समूहन —

- 1 एकीकृत ग्राम विकास देय अनुदान हस्तान्तरित किया जाएगा ।
- 2 स्वनियोजन हेतु ग्रामीण युवक प्रशिक्षण (ट्राईमन) ।
- 3 समग्र विकास विभाग ।
- 4 ग्रामीण विकास केन्द्र ।
- 5 कृषि पुनर्विवा एवं विकास निगम द्वारा पुनर्वित्त प्राप्त लघु सिंचाई, कृषि एवं सम्बद्ध परियोजनाएं जो कृषि एवं सम्बद्ध क्षेत्र से सम्बन्धित हैं ।
- 6 गोबर गैस कार्यक्रम ।

2 कृषि -

1. कृषि प्रसार कार्यक्रम (विस्तृत आदेश जारी होंगे) ।
2. पौध संरक्षण इकाईयां ।
3. ग्रामीण विपणन (हाट) योजना ।
4. बीज, खाद व कीटनाशक औषधि खरीदने के लिए अनुदान की स्वीकृति ।

3 पशुपालन विभाग —

1. ग्रामीण पशु औषधालय ।
2. चारा विकास योजना ।

4 भेड़ व ऊन —

1. डी पी ए पी क्षेत्र में मेड चरागाहों का विकास

5 शिक्षा —

1. अनौपचारिक शिक्षा कार्यक्रम ।
2. प्रौढ शिक्षा कार्यक्रम (स्वयं सेवी समस्याओं द्वारा चलाए कार्यक्रम का अरीक्षण जिला परिषद् के माध्यम से होगा) ।
3. ग्रामीण क्षेत्र में प्राथमिक शिक्षा ।

6 चिकित्सा एवं स्वास्थ्य —

1. हेल्थ गाइड योजना ।
2. स्थानीय दार्द्रियों के साथ समन्वय एवं प्रशिक्षण ।
3. प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र ।
4. सहायक स्वास्थ्य केन्द्र, ग्रामीण औषधालय एवं एडपोस्ट्स ।
5. परिवार कल्याण कार्यक्रम एवं प्रोत्साहन राशि का वितरण ।
(उपरोक्त अन्तिम तीन योजनाओं का प्रशासनिक नियन्त्रण विभाग का रहेगा) ।

7 वन विभाग —

1. मिश्रित वृक्षारोपण कार्यक्रम ।
2. पौध उगाने का कार्यक्रम ।
3. पचायन भूमि पर सघन वृक्षारोपण कार्यक्रम ।
4. रोड फॉरेस्ट्री, सोशल फॉरेस्ट्री तथा फार्म फॉरेस्ट्री ।

8 सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रम —

20 लाख रुपये की लागन के सभी नागरिक निर्माण कार्य । अप्रलिखित कार्यों के निर्माण एका सधारण पंचायत समितियों के सुपुद होंगे —

निर्माण —

- 1 नई प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक शालाया के भवन व कमरे ।
- 2 पटवार भवन ।
- 3 पंचायत भवन ।
- 4 उप केन्द्र ।
- 5 पंचायत मुख्यालया को जोड़ने वाली छोटी सड़कें व पुलिया ।

9 सिंचाई —

50 एकड़ से कम सिंचाई की क्षमता वाले ग्रथवा सिंचाई करने वाले तालाब । इन तालाबों की मरम्मत सहायता विभाग ग्रथवा ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम के अन्तर्गत प्रावधान से करवाई जाएगी ।

1 जन स्वास्थ्य अभियांत्रिक विभाग —

- 1 हैण्ड पम्पो का सधारण
- 2 परम्परागत पेयजल साधनों का सधारण एवं परिचालन ।

11 उद्योग —

- 1 औद्योगिक क्षमता का सर्वेक्षण एवं कामकारी योजना का निर्माण ।
- 2 लघु उद्योग क्षेत्रों का विकास ।
- 3 टाइसम के अन्तर्गत प्रशिक्षण कार्यक्रम ।
- 4 ग्रामीण विपणन ।
- 5 ग्रामीण दस्तकारा को 2,000 रुपये तक के ऋण की स्वीकृति ।
- 6 लघु औद्योगिक मण्डल के माध्यम से उनकी स्वीकृत अनुदान प्रणाली के आधार पर 5,000 रुपये तक ऋण एवं सहायता की स्वीकृति ।
- 7 लघु औद्योगिक इकाइयों को ग्रामीण क्षेत्रों में प्रति इकाई 1,000 रुपये तक का वित्त अनुदान ।
- 8 डी आई सी. की कार्यप्रणाली पंचायत समिति पर प्रारंभ कराने की होंगी ।

12 जनजाति क्षेत्रीय विकास —

1 कृषि —

- (1) फसल उगाना ।
- (ii) प्रदर्शन ।
- (iii) खाद व बीज का वितरण ।

2. शिक्षा —

- (1) उच्च प्राथमिक स्तर तक छात्रवृत्ति एवं प्रोत्साहन राशि का वितरण ।
- (ii) पुस्तकी एवं यूनिफार्म का वितरण (प्राथमिक शालाओं में) ।

3. जन-स्वास्थ्य अभियंत्रिकी विभाग —

- (1) हैण्ड पम्प और ग्रामीण पम्प एंड टंक योजनाओं का संचारण ।

4 सार्वजनिक निर्माण —

- (1) आश्रम स्कूल एवं छात्रावासों का निर्माण (20 लाख रु. तक) ।

5. खादी एवं घरेलू उद्योग और उनके लिए प्रोत्साहन राशि ।

6 छोटे सिंचाई तालाबों का संचारण ।

7 एकीकृत ग्राम विकास-लामकारी कार्यों के लिए अनुदान ।

8 पशु पालन विभाग —

- (1) चारा विकास योजना ।
- (ii) भेड़ पालकों की प्रशिक्षण ।
- (iii) भेड़ विकास के लिए भेड़ों का वितरण ।

9. समाज कल्याण —

वित्तलाग करवाए कार्यक्रम तथा वृद्धावस्था व विधवा पेंशन ।

13 समाज कल्याण विभाग —

- 1. पंचायत समिति द्वारा नियन्त्रित शालाओं में अनुसूचित जाति/जन-जाति छात्रों को छात्रवृत्ति का वितरण ।
- 2. पंचायत समिति द्वारा नियन्त्रित शालाओं में वित्तलाग छात्रों में छात्रवृत्ति का वितरण ।
- 3. ग्रामीण क्षेत्रों में चल रहे छात्रावासों का प्रबन्ध एवं स्वयंसेवी समूहों द्वारा चलाए जा रहे छात्रावासों की देखभाल ।

- 4 ग्रामीण क्षेत्रों में स्थित आश्रम स्कूल और इन्स्टीट्यूट भवन ।
5. ग्रामीण क्षेत्रों में महिला कल्याण की योजनाएँ ।
- 6 केन्द्रीय समाज कल्याण बोर्ड द्वारा बनायी जा रही ग्रामीण परियोजनाएँ (भारत सरकार की अनुमति प्राप्त होने पर) ।
7. ग्रामीण क्षेत्रों में विद्यमान स्थानीय आवास गृह एवं सस्था की देखभाल ।
- 8 ग्रामीण क्षेत्रों में सिविल गार्ड एक्ट्स के अन्तर्गत सार्वजनिक कार्य में वृद्धि का कार्यक्रम ।
- 9 विद्यालय कल्याण तथा विधवा व वृद्धावस्था पेशान ।

सम्मेलन में यह घोषणा की गई कि कल्याण एवं विस्तार के ऐसे कार्यक्रम जिनका पर्यवेक्षण पचायत समिति स्तर से ऊपर का हो अथवा जिनकी निमित्तकति का क्षेत्र एक से अधिक पचायत समिति में होने के कारण जिम्मा दायित्व एक पचायत समिति क्षेत्र के लिए निर्धारित करना सम्भव न हो अथवा जिनमें जटिल प्रायोगिक (टेक्नोलोजी) निहित हो या जिनका निष्पादन अन्य स्वायत्तशासी अभिवरणों द्वारा किया जाना हो उनकी समीक्षा उपयुक्त समितियों द्वारा पचायत समिति स्तर पर प्रभावी रूप से की जाएगी, ऐसे मामलों में कार्यक्रमों का बजट या कर्मचारी पचायत समितियों को स्थानान्तरित नहीं होंगे और कार्यक्रम का क्रिया-व्यय विभाग/अभिवरण यथावत करते रहेंगे । ऐसे मामलों में पचायत समिति और क्रियान्वित करने वाली सस्था के मध्य समन्वय किया जाएगा । इसके अन्तर्गत पचायत समिति को निम्नलिखित कार्यों की प्रगति की समीक्षा का वाय सौंपा गया ¹⁶

- 1 मह्वारी ऋण वितरण एवं विपणन ।
- 2 ग्रामीण विद्युतीकरण ।
- 3 पचायत समिति क्षेत्रों में वन विभाग द्वारा लिए जा रहे कार्यक्रम ।
- 4 ग्रामीण क्षेत्रों में पेयजल योजनाएँ ।
- 5 पचायत समिति क्षेत्रों में बनाई जाने वाली सड़कें एवं भवन अथवा पहले से बनी हुई सड़कें एवं भवन ।
- 6 मूल जल विभाग द्वारा कुओं को बहुरा करवाये जाने अथवा नल-पूष लगाए जाने का कार्यक्रम ।
- 7 मूल जल विभाग द्वारा कौटिल्य, अनुसन्धान एवं अन्य विभागीय नलनूपों का संचालन ।

- 8 ग्रामीण क्षेत्रों में भू-जन स्रोतों का अर्थ विस्तृत एवं विस्तृत सर्वेक्षण ।
9. डेयरी विकास विभाग द्वारा नये दुग्ध मार्गों का खोलना तथा सहकारी समितियों की सदस्यता में वृद्धि तथा समग्र ग्रामीण विकास के अन्तर्गत कमजोर वर्ग के लोगों को दुग्धारूपाणु के लिए ऋण देने के साथ सम्बन्ध ।
- 10 दुग्ध सहकारी समिति के माध्यम से ग्रामीण विकास केन्द्रों का निर्माण
- 11 सहकारी गोशालाओं का निर्माण एवं प्रवर्धन ।
- 12 ग्रामीण क्षेत्र में हाथकढ़ाई/हस्तशिल्प कार्यक्रम का आयोजन एवं क्रियान्वयन ।
- 13 ग्रामीण क्षेत्रों में सभी महिलाओं एवं बच्चों के पोषाहार का कार्यक्रम ।
- 14, पंचायत समिति क्षेत्रों में उच्च प्राथमिक, माध्यमिक एवं उच्च माध्यमिक शिक्षा कार्यक्रम ।
- 15 अनिवार्य वस्तु अधिनियम/अनिवार्य वस्तुओं के राशन और मूल्य वृद्धि नियन्त्रण पर निगाह ।
16. ग्रामीण सूचना-प्रसारण एवं जन-सम्पर्क ।

क्षेत्रीय भ्रमण और पंचायत समितियों के अधिकारियों से हुई बातों से ज्ञात हुआ है कि जिन कार्यों को पंचायत समितियों को हस्तान्तरित करने की घोषणा की थी उनमें से लगभग 60 से 70 प्रतिशत हस्तान्तरित हो गए हैं जब कि समीक्षा सम्बन्धी कार्य बहुत ही कम सीपे गए हैं । बीकानेर सम्मेलन के पश्चात् कुछ कामजी कार्यवाही हुई है । विभागों एवं सरकारी कार्यालयों द्वारा अनेक पत्र व परिपत्र जारी किये गए हैं ।¹⁷ इस कामजी कार्यवाही एवं बीकानेर सम्मेलन की घोषणाओं के कार्यरूप में परिणित होने से पंचायत समितियों में पुन ज्ञान आने लगी है । बीकानेर सम्मेलन से पूर्व पंचायत समितिया प्राथमिक शालाओं के और ग्राम सेवक/पंचायत सचिवों के वेतन वितरण केन्द्र बन कर रह गई थी ।

सन्दर्भ

1. राजस्थान में पहिले 232 खण्ड थे । वर्ष 1981-82 में इनकी संख्या बढ़ा कर 236 कर दी गई है ।
2. सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्व में, पृष्ठ 11 ।
- 3 पूर्वोक्त ।

- 4 पचायत समिति के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये
 - (1) एम बी माथुर, इकबाल नारायण और बी.एम सिन्हा पूव मे,
 - (II) सुगन चन्द जैन, कम्युनिस्ट डबलपमेट एण्ड पचायती राज,
 - (III) जे सी गोपनीवाल, बैंकिंग आफ फार्मी पचायत समिति, 1963
(अप्रकाशित एम ए डिजटेशन, लोकप्रशासन विभाग राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर) ।
- 5 पचायती राज ए कम्येरेटिव स्टोडी आफ लेजिस्लेशन, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिस्ट डबलपमेट, गवर्नमेन्ट आफ इण्डिया, नई दिल्ली, अप्रैल 1962, पृष्ठ 26-31 ।
- 6 सादिक अली प्रतिवेदन पृष्ठ 37 ।
7. पूर्वोक्त पृष्ठ 37 ।
- 8 पूर्वोक्त पृष्ठ 38 ।
- 9 गिरधारी लाल व्यास प्रतिवेदन पृष्ठ 28-29 ।
- 10 समिति व्यवस्था के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये
 - (1) सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 86-91,
 - (II) गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पृष्ठ 26-28 और
 - (III) इदगार एन्स्टे, कमेट्री हाउ डे वर्क एण्ड हाउ टू डू वर्क बेस, 1962 ।
- 11 व्यास समिति प्रतिवेदन पूर्वोक्त, पृष्ठ 26 ।
- 12 पूर्वोक्त, पृष्ठ 26 ।
- 13 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 345-349 ।
- 14 'पुन पचायती राज', सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग राजस्थान सरकार, जयपुर, 1982, पृष्ठ 14 ।
15. पूर्वोक्त पृष्ठ 15-19 ।
- 16 पूर्वोक्त, पृष्ठ 20-21 ।
- 17 देखिए, 'क्रियान्वयन का पहला चरण', सामुदायिक विकास एव पचायत विभाग, राजस्थान सरकार, 1983, पृष्ठ 1-116 ।



राष्ट्रीय विकास परिषद ने बलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिशों पर विचार करने के पश्चात् यही निर्णय लिया कि पंचायती राज व्यवस्था नि-
स्तरीय होनी चाहिए और इन तीनों संस्थाओं में आपसी सह सम्बन्ध हो। राष्ट्रीय
विकास परिषद ने यह निर्णय राज्यों पर छोड़ दिया कि ग्रामीण विकास की
प्रशासकीय इकाई पंचायत समिति को बनाये अथवा जिला परिषद् को।

राजस्थान में जिला परिषद्

राजस्थान में पंचायती राज व्यवस्था में जिला परिषद् का स्थान
सर्वोच्च है।⁵ यह एक जिला स्तरीय संस्था है। राजस्थान राज्य के 27 जिलों
में से प्रत्येक के लिए एक जिला परिषद् का गठन किया गया है (तालिका
1।)। जिला परिषद् को पंचायती राज व्यवस्था के पदसोपान में उच्चतम स्तर
दिया गया है लेकिन, इसका कोई निष्पादक कार्य नहीं है। इसका गठन केवल
सम्बन्ध एवं पर्यवेक्षण की दृष्टि से किया गया है। जिला परिषद् केवल एक
सलाह देने वाली और निगरानी रखने वाली संस्था है।

जिला परिषद् की अवधि तीन वर्षों है। राजस्थान में इसका सदस्यों का
चुनाव प्रत्यक्ष रूप से नहीं होता है। बलवन्तराय मेहता समिति की सिफारिशों
के अनुसार इसका गठन अप्रत्यक्ष चुनाव प्रणाली द्वारा किया जाता है। राजस्थान
में जिला परिषद् की सदस्यता निम्न प्रकार है⁶

(क) पदेन सदस्य .

- 1 जिले की सभी पंचायत समितियों के प्रधान।
- 2 जिले से निर्वाचित लोकसभा सदस्य।
3. राज्य सभा के वे सदस्य जो उस जिला परिषद् क्षेत्र में रहते हों।
- 4 जिले में निर्वाचित विधान सभा सदस्य।
- 5 जिला विकास अधिकारी (इसे महाधिकार अथवा किनी चुने हुए
पद की प्राप्ति करने का अधिकार नहीं है)।

(ख) सहयोजित सदस्य .

- 1 दो महिलाएँ, यदि ऊपर बताए 1 से 4 तक के आधार पर कोई भी
महिला जिला परिषद् की सदस्य नहीं है।
- 2 एक महिला, यदि केवल एक ही महिला ऐसी सदस्य है।
- 3 एक अनुसूचित जाति का सदस्य, यदि ऊपर बताया गए 1 से 4 तक

के आधार पर ऐसा कोई भी व्यक्ति जिला परिषद का सदस्य नहीं है।

- 4 एक अनुसूचित जन जाति का सदस्य (बशर्ते कि इस प्रकार की जन जातियों की आवादी जिले की कुल आवादी से 5 प्रतिशत से अधिक हो)।

(ग) सह सदस्य

- 1 केन्द्रीय सहकारी बैंक का चेयरमैन।
- 2 जिला सहकारी सच का चेयरमैन।

जिला परिषद के सदस्यों की योग्यता :

जिला परिषद के सदस्यों के लिए योग्यता के सम्बन्ध में नियमों में नकारात्मक श्रेष्ठिकोण अपनाते हुए सदस्यता सम्बन्धी अयोग्यता का वर्णन किया गया है। निम्नलिखित अयोग्यता रखन वाले किसी भी व्यक्ति को जिला परिषद की सदस्यता के लिए नियुक्त किया गया है

- 1 यदि वह केन्द्र या राज्य की नियमित सेवा में हो।
- 2 यदि उसकी उम्र 25 वर्ष से कम हो।
- 3 यदि दुराचरण के कारण सरकारी सेवा से हटाया गया हो।
- 4 पंचायत समिति या जिला परिषद, जैसी भी परिस्थिति हो, बैतनिक पद पर हो या लाभप्रद पद पर हो।
- 5 पंचायत समिति या जिला परिषद द्वारा किए गए किसी ठेके में प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से साझेदार हो या किसी ठेकेदार का कर्मचारी या उसका शेयर-होल्डर हो (सहकारी समिति के शेयर-होल्डर और किसी कम्पनी के डायरेक्टर की इससे मुक्त रखा गया है।)
- 6 बौद्ध हो या किसी ऐसे शारीरिक या मानसिक रोग के कारण कार्य करने के अयोग्य हो।
- 7 किसी न्यायालय द्वारा दुराचरण या अनटचेबिलिटी (प्रोक्सेज) अधिनियम, 1955 के अन्तर्गत दोषी ठहराया गया हो।
- 8 पंचायती राज संस्थाओं द्वारा भेजे गये विल के अन्तर्गत कर का भुगतान 2 माह से अधिक समय तक न किया गया हो।
- 9 किसी मुकदमे में पंचायत समिति या जिला परिषद या इसके विरुद्ध वकील ठहराया गया हो।

10 सरपंच, उपसरपंच, प्रधान या उपप्रधान के पद के लिए अयोग्य हो जाए ।

यहां यह बताना आवश्यक है कि कोई व्यक्ति प्रमुख निर्वाचित होने के लिए तब तक पात्र नहीं होगा जब तक कि वह किसी पंचायत या नगर पालिका का निवासी तथा मतदाता न हो अथवा राजस्थान ग्राम दान अधिनियम, 1971 की धारा 13 के अधीन स्थापित जिले की ग्राम सभा का सदस्य न हो तथा जिसमें हिन्दी पढ़ने तथा लिखने की योग्यता न हो ।

परन्तु यह भी कि कोई व्यक्ति प्रमुख तथा ससद सदस्य या राज्य विधान मण्डल का सदस्य या नगरपालिका बोर्ड का सदस्य अथवा नगरपालिका परिषद का सदस्य दोनों नहीं रह सकेगा तथा यह कि यदि ऐसा व्यक्ति प्रमुख निर्वाचित हुआ है जो पहले से ही ससद या विधान मण्डल का सदस्य या नगरपालिका बोर्ड या नगरपालिका परिषद का सदस्य है तो प्रमुख के परिणाम की घोषणा की तारीख से चौदह दिन समाप्त होने पर वह प्रमुख नहीं रहेगा जब तक कि उसने ससद या राज्य विधान मण्डल या नगर पालिका या नगर परिषद, यथा स्थिति, को अपनी सीट से, पहले ही त्याग पत्र न दिया हो ।

परन्तु यह भी कि यदि कोई व्यक्ति जो पहले से ही प्रमुख है, समय या राज्य विधान मण्डल या नगरपालिका बोर्ड या नगरपालिका परिषद का सदस्य निर्वाचित हो जाता है तो ससद या रा० वि० म० या न० बो० या न० प०, यथा स्थिति, के सदस्य के परिणाम की घोषणा की तारीख से चौदह दिन की समाप्ति पर वह प्रमुख नहीं रहेगा जब तक कि ससद या रा० वि० म० या न० बो० या न० प० को अपनी सीट से उससे पहले ही त्याग पत्र न दे दिया हो ।

निम्नलिखित परिस्थिति में जिला परिषद के किसी सदस्य की सदस्यता समाप्त हो जाती है

- (क) यदि उपर्युक्त किसी अयोग्यता को प्राप्त करले ।
- (ख) यदि जिले में रहना बन्द कर दे । चुनाव, सहचरण या नामजदगी के पश्चात्, जैसी भी परिस्थिति हो, प्रतिवर्ष प्रधान और प्रमुख को उस जिले में 240 दिन और अन्य सदस्यों के लिए 180 दिन रहना आवश्यक है ।
- (ग) जिला परिषद की लगातार 5 बैठको में प्रमुख की पूर्ण अनुमति के बिना अनुपस्थित रहे ।

(घ) यदि सदस्यता से त्यागपत्र दे और त्यागपत्र स्वीकार कर लिया गया हो ।

(ङ) मृत्यु हो जाए ।

जिला परिषद के सदस्यों का सहवरण :

निदेशक, पंचायत एवं विकास विभाग द्वारा सहवरण करने में उद्देश्य स जिला परिषद के सदस्यों की बैठक आमन्त्रित की जाती है । इस बैठक के आशय का नोटिस कम से कम 7 दिन पूर्व दिया जाता है । इस बैठक की अध्यक्षता निदेशक या अतिरिक्त निदेशक द्वारा की जाती है । यदि बैठक निर्धारित की जाती है तो पहली बैठक से दूसरी बैठक में कम से कम 7 दिन का अन्तर होना चाहिए । स्थगन के पश्चात् की गई बैठक में बोरम की आवश्यकता नहीं होती । स्थगन बैठक की भी अध्यक्षता निदेशक के द्वारा की जाएगी । यदि जिला परिषद अपनी बैठक में सहवरण करने में असमर्थ रहे तो राज्य सरकार का यह अधिकार है कि उन वर्ग के लोगों में से योग्य व्यक्तियों को नामजद कर दे ।

प्रमुख और उपप्रमुख का चुनाव

सहवरण के पश्चात् निदेशक जिला परिषद की बैठक का आयोजन जिला प्रमुख के चुनाव के लिए करता है । इस बैठक की अध्यक्षता निदेशक या अतिरिक्त निदेशक के द्वारा की जाएगी । पहले प्रमुख के निर्वाचक मण्डल के सदस्य केवल जिला परिषद के पदेन तथा सहयोजित सदस्य होते थे । नादिक ग्रामी समिति की सिफारिश के अनुसार राज्य सरकार ने प्रमुख के चुनाव में भाग लेने वाले मतदाताओं की संख्या में वृद्धि कर दी । इस समय प्रमुख व निर्वाचक मण्डल के निम्नलिखित सदस्य हैं -

- (1) जिला परिषद के पदेन तथा सहवृत्त सदस्य । लेकिन जिलाधीश जिला प्रमुख के चुनाव में भाग नहीं लेता ।
- (2) जिन की सभी पंचायत समितियों के पदेन तथा सहवृत्त सदस्य, लेकिन एस. डी. ओ. निर्वाचक मण्डल का सदस्य नहीं होता ।

प्रमुख के चुनाव के पश्चात् वह उपप्रमुख के चुनाव के लिए जिला परिषद की बैठक आमन्त्रित करता है । इस बैठक की अध्यक्षता जिला प्रमुख के ही द्वारा की जाती है । उपप्रमुख के चुनाव में जिला विकास अधिकारी को छोड़कर जिला परिषद के सभी पदेन तथा सहवृत्त सदस्य हिस्सा लेते हैं ।

यदि कोई प्रधान या उपप्रधान जिला परिषद् के प्रमुख या उपप्रमुख पद पर निर्वाचित हो जाना है तो उसके उपप्रधान के पद को समाप्त माना जाता है लेकिन ऐसी परिस्थिति में उसके प्रमुख या उपप्रमुख के पद पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता है।

प्रमुख और उपप्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव

प्रमुख और उपप्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव के लिये निर्धारित फॉर्म पर इस आशय का अनुरोध करते हुए जिला परिषद् के कम से कम 1/3 सदस्यों के हस्ताक्षर के साथ निदेशक ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, को भेजना होता है। निदेशक इसको सूचना राज्य सरकार को भेजेगा। इस प्रार्थना प्राप्ति के 30 दिन के अन्तर्गत कम से कम 15 दिन का सदस्यों को नोटीस देकर निदेशक जिला परिषद् की बैठक बुलाएगा। यदि अविश्वास प्रस्ताव प्रमुख के विरुद्ध है तो बैठक की अध्यक्षता निदेशक और यदि अविश्वास प्रस्ताव उप-प्रमुख के विरुद्ध हो तो बैठक की अध्यक्षता प्रमुख करेगा। पहले अविश्वास प्रस्ताव के समर्थन में, चाहे प्रमुख के विरुद्ध हो या उपप्रमुख के विरुद्ध, 2/3 बहुमत पड़ने पर पारित माना जायेगा।¹ प्रस्ताव पास न होने पर या कोरम पूरा न होने की परिस्थिति में आगामी प्रत्येक अविश्वास प्रस्ताव 6 माह समाप्त होने के पश्चात् ही प्रस्तुत किया जा सकेगा, जिसमें केवल सामान्य बहुमत प्राप्त हो जाने पर ही पान मान लिया जाएगा। प्रमुख या उपप्रमुख द्वारा कार्यभार सभालने के पश्चात् प्रथम 6 माह तक अविश्वास प्रस्ताव प्रस्तुत करने की अधिनियम में अनुमति नहीं है।

जिला परिषद की समितियाँ

प्रारम्भ में जिला परिषद स्तर पर समितियों के गठन के लिए कोई वैधानिक प्रावधान नहीं था। प्रशासनिक सुविधा के लिए सभी जिला परिषदों द्वारा उप समितियों का गठन किया गया। सादिक अली प्रतिवेदन के सुझावानुसार सरकार ने जिला परिषद के लिए निम्नलिखित 4 समितियों के गठन का प्रावधान किया —

- 1 प्रशासन एवं वित्त समिति,
- 2 उत्पादन समिति,
- 3 शिक्षा समिति, और
- 4 सामाजिक कल्याण समिति।

यदि आवश्यक हो तो जिला परिषद उपरोक्त समितियों के अनिर्दिष्ट एक और उपसमिति का गठन कर सकती है। इस प्रकार उपसमितियों की अधिनतम संख्या 5 निर्धारित की गयी है।

जिला परिषद के कार्य

जिला परिषद के अधिकार एवं कर्तव्यों का विवरण राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम 1959 की धारा 57 में दिया गया है। जिला परिषद का मुख्य कार्य पंचायत एवं पंचायत समितियों के बीच समन्वय स्थापित करना और जिले की पंचायत समितियों की सामान्य देख-रेख रखना है। इस राज्य सरकार को पंचायतो और पंचायत समितियों से सम्बन्धित मामलों में सलाह देने तथा पंचवर्षीय योजना के अन्तर्गत जिले की विभिन्न योजनाओं की क्रियान्विति का भी उत्तरदायित्व सौंपा गया है। वर्तमान प्रावधानों के अधीन जिला परिषदों को किसी प्रकार के कार्यपालक अधिकार नहीं है। जिला परिषदों को सौंप गये कार्य फिर भी किसी प्रकार कम महत्त्व के नहीं हैं। यदि प्रभावपूर्ण ढंग से कार्य किया जाए तो जिला परिषद पंचायती राज संस्थाओं की व्यवस्था पर स्वस्थ प्रभाव डाल सकती है और वांछित परिवर्तन ला सकती है। इस समय राजस्थान में जिला परिषद के अधिनियम के अन्तर्गत निम्नलिखित शक्तियाँ हैं ¹⁰

- 1 इस सम्बन्ध में निर्मित जिले की पंचायत समितियों के बजटों की नियमों के अनुसार जांच करना।
- 2 राज्य सरकार द्वारा जिले की अवदित किए गए तदर्थ अनुदानों को पंचायत समितियों में वितरित करना।
- 3 पंचायत समितियों द्वारा तैयार की गई योजनाओं का समन्वय तथा समेकन करना।
- 4 पंचायतो तथा पंचायत समितियों के कार्यों का समन्वय करना।
- 5 किसी विकास कार्यक्रम के सम्बन्ध में ऐसी अन्य शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे अन्य कृत्यों का पालन, जो राज्य सरकार, विज्ञप्ति द्वारा उसे प्रदान करे या सौंपे।
- 6 ऐसी शक्तियों का प्रयोग तथा ऐसे कृत्यों का पालन करना, जो इस अधिनियम के अधीन उसे प्रदान की जाए तथा उसे सौंपे जाए,
- 7 ऐसे मेलों और उत्सवों को छोड़कर, जिनका प्रबन्ध राज्य सरकार द्वारा किया जाता है या अब आगे किया जायेगा, अन्य में ना और उत्सवों

का पचायत के मेला और उत्सवों तथा पचायत समिति के मेला और उत्सवों के रूप में वर्गीकरण करना और इसके बारे में किसी पचायत या पचायत समिति द्वारा अभ्यावेदन किये जाने पर उक्त वर्गीकरण का पुनर्विलोकन करना ।

- 8 राष्ट्रीय राजपथों राज्य राजपथों और जिलों की मुख्य सड़कों को छोड़कर अन्य सड़कों का पचायत समिति की सड़कों और गांवों की सड़कों के रूप में वर्गीकरण करना ।
- 9 जिले में पचायत समितियों की गतिविधियों की सामान्य देख रेख करना ।
- 10 जिले में पचायत और पचायत समितियों के सभी सरपंचों प्रधानों और अन्य पंचों व सदस्यों के कैंप सम्मेलन और मेमोन्स आयोजित करना ।
- 11 पचायत तथा पचायत समितियों की गतिविधियों से सम्बन्धित सब मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना ।
- 12 राज्य सरकार द्वारा जिला परिषद को विज्ञापन रूप से निर्दिष्ट की गई किसी वैधानिक अथवा काय निष्पादन सम्बन्धी आज्ञा को कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना ।
- 13 पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत विभिन्न स्कीमों को जिले के भीतर कार्यान्वित करने की राज्य सरकार को सलाह देना ।
- 14 जिले के लिए निर्धारित सभी कृषि व उपादन कार्यक्रमों निर्माण कायक्रमों, नियोजना तथा अन्य सदस्यों को ध्यान में रखते हुए और यह देखते रहना कि ये यथोचित रीति से क्रियान्वित, पूर्ण और निष्पादित किये जा रहे हैं तथा वर्ष में कम से कम दो बार ऐसे कार्यक्रमों और लक्ष्यों की प्रगति की समीक्षा करना ।
- 15 ऐसे आंकड़े इकट्ठे करना जो वह आवश्यक समझे ।
- 16 जिले में स्थानीय अभिकरणों की गतिविधियां सम्बन्धी सांख्यिकीयों को अथवा कोई अन्य सूचना प्रकाशित करना ।
- 17 किसी भी स्थानीय प्राधिकारी से उसके कार्यक्रमों के सम्बन्ध में हस्तगत प्रस्तुत करने की अपेक्षा करना ।

बीकानेर सम्मेलन और उसके पश्चात

बीकानेर में आयोजित 30 जनवरी 1982 को पचायती राज सम्मेलन में मुख्य मंत्री ने प्रमुखा का मासिक भत्ता बढ़ाकर 600 रुपये प्रतिमाह करने की

घोषणा की।¹¹ इस सम्मेलन के कुछ समय पश्चात् प्रकाशित एक पुस्तक के अनुसार जिला परिषदा को निम्न कार्य सौंप गए।¹²

- 1 प्रौढ शिक्षा कार्यक्रम का समन्वय एवं पर्यवेक्षण।
- 2 स्वयंसेवी संस्थाओं द्वारा प्रौढ शिक्षा संबंधी भेजे गए प्रस्तावों का परीक्षण।
- 3 कृषि विस्तार कार्यक्रमों की क्रियाविधि में समन्वय तथा उसकी समीक्षा।

इस पुस्तक में यह भी बताया गया है कि निम्न योजनाओं/कार्यक्रमों का जिला परिषदा के हस्तान्तरण करने के प्रस्तावों के विभिन्न पहलुओं का राज्य सरकार द्वारा परीक्षण किया जा रहा है।

- 1 जिला स्तरीय पशु पालन योजनाएं।
- 2 उच्च प्राथमिक शिक्षा (मिश्रित शिक्षा)।
- 3 साधारण पी एण्ड टी जल प्रदाय योजनाओं का संचालन एवं संचालन तथा ग्रहण ट्यूबवैल योजनाओं का संचालन (जहां विद्युत उपलब्ध है) एवं जन स्वास्थ्य अभियानों की विभाग की संचालन एवं यांत्रिकी शाखाओं के बीच समन्वय का कार्य।

इस पुस्तक के अनुसार जिला परिषदा को प्रशासनिक दृष्टि से अधिक मजबूत बनाने के लिए निम्न कार्यवाही की जा रही है।¹³

- 1 प्रत्येक जिला परिषद को 20 000/ = रु की राशि फर्नीचर इत्यादि खरीदने हेतु आवंटित की जा रही है।
- 2 प्रत्येक जिला परिषद को एक बार उपरन्ध्र बरान की व्यवस्था की जा रही है। पी ओ एन के लिए आवश्यक संस्था में वाहन चालक के पद सृजित करने के लिए भी कार्यवाही की जा रही है।
- 3 जिन जिला परिषदा के भवन अथवा कार्यालयों हेतु अथवा अथ किसी उपयोग में आ रहे हैं उनका खाली करवाया जाकर वापिस जिला परिषदा को सौंपा जावेगा।

जिला परिषद की कार्य प्रणाली

जिला परिषद को सौंपे गए कार्यों को पूरा करने के लिए राजस्थान पंचायत मंत्रालय एवं जिला परिषद कार्य संचालन नियम 1960 से सत्ता प्राप्त

है। कार्य संचालन नियम के अनुसार आवश्यक होने पर समय समय पर जिला परिषद की बैठक का आयोजन किया जाता है। लेकिन जिला परिषद की दो सभाओं के बीच का अन्तर तीन माह से अधिक नहीं होना चाहिये। सभा के आयोजन की सूचना सभा के कार्यक्रम की सूची (agenda) सहित कम से कम छ दिन पूर्व दी जानी चाहिये। सभा के कार्यक्रम की सूची जिला प्रमुख के निर्देश पर जिला परिषद सचिव तैयार करता है। सदस्यों को बैठक की सूचना भेजन का भी दायित्व सचिव का ही है। नियमों में बैठक के आयोजन के सम्बन्ध में जिला परिषद के सदस्यों को भी पहल करने का अवसर प्रदान किया गया है। जिला परिषद के एक तिहाई सदस्यों के हस्ताक्षर सहित लिखित में अनुरोध करने पर जिला प्रमुख द्वारा जिला परिषद की विशेष सभा आमन्त्रित की जा सकती है।

सामान्यतः जिला परिषद की सभाओं की अध्यक्षता जिला प्रमुख करता है। जिला प्रमुख के अनुपस्थित रहने पर जिला परिषद की अध्यक्षता उपप्रमुख करता है। प्रमुख और उपप्रमुख दोनों ही के अनुपस्थित होने पर उपस्थित सदस्यों द्वारा उस बैठक विशेष के लिये अस्थायी अध्यक्ष चुना जा कर जिला परिषद की बैठक की कार्यवाही आरम्भ की जाती है। जिला परिषद की बैठक जब प्रमुख के अविश्वाम प्रस्ताव पर विचार करने के लिए आयोजित की जाती है तब उस बैठक की अध्यक्षता विकास आयुक्त करता है। सामान्यतः जिला परिषद की बैठकें आम जनता के लिए खुली होती हैं। परन्तु अध्यक्ष किसी विशेष मामले के सम्बन्ध में किसी व्यक्ति विशेष या आम जनता को उपस्थित न रहने का अनुरोध कर सकता है। जिला परिषद का साधारण सभा की कुल सदस्य सभा का कम से कम एक तिहाई सदस्यों का बैठक में उपस्थित होना आवश्यक है। अर्थात् कुल सदस्य सभा का एक तिहाई कारण निर्धारित है। एक तिहाई सदस्यों के उपस्थित होने पर ही इसकी बैठक वैधानिक मानी जायेगी। वोरम पूरा नहीं होने पर निश्चित समय पर बुलाई गई सभा के एक घण्टे के अन्दर ही उस को वोरम की कमी के कारण स्थगित कर दिया जाता है। जिला परिषद में प्रत्येक निर्णय बहुमत के आधार पर लिया जाता है।

जिला परिषद् का सचिव जिला परिषद की बैठक के अभिलेख तैयार करता है। बैठक के अभिलेख की एक प्रति सात दिन के अन्दर सचिव द्वारा विकास आयुक्त को भेजी जाती है।

सदर्थ

- 1 पूर्वोक्त, पृष्ठ 19 ।
- 2 विभिन्न राज्यों में जिला परिषद की तुलनात्मक स्थिति के लिए देखिये (I) पंचायती राज ए कम्पैरेटिव स्टडी ग्रान लेंजिसलेशंस, सामुदायिक विकास एवं सहकार मन्त्रालय, सामुदायिक विकास विभाग, भारत सरकार 1962 और (II) पंचायती राज एट ए ग्लांस, खाद्य, कृषि, सामुदायिक विकास और सहकार मन्त्रालय, (सामुदायिक विकास विभाग) भारत सरकार, नई दिल्ली, 1966 ।
- 2 रिपोर्ट ऑफ द कमेटी ग्रान डेम्ोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन महाराष्ट्र सरकार, सहकार एवं ग्रामीण विकास विभाग, बोम्बे, 1961, पृष्ठ 74-75 ।
- 4 महाराष्ट्र और गुजरात में जनकन्त राय मेहता समिति के प्राक्षेप से भिन्न स्वरूप को अपनाने के किये म विस्तार से अध्ययन के लिए देखें : पी सी मायूर, "इन्स्टीट्यूशनल मोडल्स ऑफ पंचायती राज", पोलिटीकल साइन्स रिव्यू वोल्यूम 6, नम्बर 2, अप्रैल जून 1967, पृष्ठ 200-218
- 5 राजस्थान में जिला परिषदों को किस प्रकार अपनाया इसके अध्ययन के लिए देखें सी पी भास्करी एस्टेब्लिशमेंट ऑफ जिला परिषद इन राजस्थान ए केस स्टडी, पोलिटीकल साइन्स रिव्यू, बी. 5 न 2 अक्टूबर 1966 पृष्ठ 292-303 ।
- 6 पंचायती राज एट ए ग्लांस, पूर्वोक्त, पृष्ठ 19-20 ।
- 7 पंचायती राज के पांच वर्ष, पूर्वोक्त, पृष्ठ 18-19 ।
- 8 निरभारी लाल ध्यात समिति प्रतिवेदन पृष्ठ 28-29 ।
- 4 उपर्युक्त पृष्ठ 26-28
- 10 सादिक अनी प्रतिवेदन परिशिष्ट 11, पृष्ठ 69-70 । साथ ही देखें एम वी. मायूर इक्वाल नारायण और वी एम सिन्हा, पूर्वोक्त, पृष्ठ 121-141
- 11 पुन पंचायती राज, पूर्वोक्त, पृष्ठ 141 । इस घोषणा के अतिरिक्त जिला परिषद से सीधा सम्बन्धित इस पुस्तक में अन्य कोई घोषणा नहीं पाई गई ।
12. विधानमंडल का पहला चरण, पूर्वोक्त, पृष्ठ 1-11 ।
- 13 उपर्युक्त, पृष्ठ 11 । इस सम्बन्ध में ऐसा सुनने को मिलता है कि अभी तक सरकार कोई ठोस निष्कर्ष पर नहीं पहुंच सकी है ।



ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के वर्तमान संगठन और कार्य प्रणाली की चर्चा से पूर्व विभाग के ऐतिहासिक विकास पर प्रकाश डालना आवश्यक है। पंचायत विभाग और विकास विभाग पहले पृथक्-पृथक् रूप से कार्य कर रहे थे। ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग का गठन पहले कार्य कर रहे इन्हीं दो विभागों को मिलाकर किया गया है। इन दोनों विभागों के उद्भव व विकास की पृथक् से चर्चा करना आवश्यक है।

पंचायत विभाग का इतिहास -

स्वतन्त्रता से पूर्व राजस्थान में ब्रिटेन के पहला प्रिंसिपल राज्य था जहाँ 1928 ई. में ग्राम पंचायत अधिनियम पारित करके ग्राम पंचायतों को वैधानिक दर्जा प्रदान किया गया।¹ जयपुर राज्य में 1938 ई. में पहला ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किया गया। जयपुर में सविधान सुधार समिति, 1943 ई. के सुझावानुसार एक विस्तृत ग्राम पंचायत अधिनियम, 1944 ई. में पारित किया जिसे 1945 ई. में लागू किया। करौली में 1939 ई. में, भरतपुर में 1944 ई. में और सिरोही में 1947 ई. में ग्राम पंचायत अधिनियम पारित किये गये।²

1947 ई. में जब रियासतों का एकीकरण करके संयुक्त राजस्थान की स्थापना की गई, उस समय कुछ राज्यों में ग्राम पंचायत कार्य कर रही थी जब कि अन्य राज्यों में इस प्रकार की कोई वैधानिक व्यवस्था नहीं थी। सन् 1948 में लगभग बाकी सभी राज्य पंचायत अधिनियम पारित करने की तैयारी में थे लेकिन उस समय संयुक्त राजस्थान राज्य के निर्माण से वे प्रयास वहीं रुक गए। सन् 1948 में पंचायती राज अध्यादेश लागू करके संयुक्त राजस्थान राज्य में पंचायतों की स्थापना की दिशा में पहला सुनिश्चित प्रयत्न किया गया।³

1949 ई. में 'मुख्य पंचायत अधिकारी' के अधीन राजस्थान में पंचायत

विभाग की स्थापना की गई। 23 फरवरी सन् 1950 के राजस्थान सरकार के एक आदेश द्वारा पंचायत विभाग को सहकार विभाग में मिला दिया गया।¹⁴ रजिस्ट्रार सहकारी समितियों का नाम बदल कर रजिस्ट्रार सहकारी समितियाँ और ग्राम पंचायत रख दिया गया। 1949-50 और 1950-51 के वर्षों में देश में ग्रामिण नियोजन प्रारम्भ होने और देश में ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों को अत्यधिक प्रोत्साहन मिलने से इस विभाग के कार्य भार में बहुत वृद्धि हुई। परिणाम स्वरूप इसे रजिस्ट्रार सहकारी समितियों से हटा कर मुख्य पंचायत अधिकारी के अधीन पंचायत विभाग की स्थापना की गई। मुख्य पंचायत अधिकारी क्लास II दर्जे का विभागाध्यक्ष था। पंचायतों के कार्य के लिए सहकार विभाग में जो उप रजिस्ट्रार और सहायक रजिस्ट्रार के पद थे उनको पंचायत विभाग में सौंप दिया गया और उन्हें क्रमशः मुख्य पंचायत अधिकारी और 'पंचायत अधिकारी' नाम दे दिया गया।

सितम्बर 1951 में पंचायत विभाग का सर्वोच्च अधिकारी मुख्य पंचायत अधिकारी था जिसके अधीन चार पंचायत अधिकारी थे। इस प्रकार 1951 ई. में कुल पाँच राजपत्रित अधिकारी थे। विभाग में मन्त्रालयिक सेवा के अन्तर्गत एक कार्यालय अधीक्षक, बारह वरिष्ठ लिपिक और चौबीस कमिण्ड लिपिक थे। उस समय चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों में चार ड्राइवर, पाँच अदालती और सैतीस खपरासी थे।

सन् 1953 तक राजस्थान में एक से अधिक पंचायत अधिनियम लागू होने से राज्य में अनेक प्रशासनिक कठिनाइयाँ रहती थी। इस गड़बड़ी को दूर करने के लिए विधान सभा द्वारा राजस्थान पंचायत अधिनियम 1953 ई. में पारित किया गया। राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त होने के पश्चात् जनवरी 1954 को अधिनियम लागू किया गया।¹⁵ इस अधिनियम के अन्तर्गत राज्य में ग्राम पंचायतों और सहस्रील पंचायतों का गठन किया गया। विभाग में 24 निरीक्षक और 30 सहायक निरीक्षक थे। अगस्त 1958 में निरीक्षकों की संख्या बढ़ कर 27 हो गई, १ सहायक निरीक्षक 52 थे। सन् 1955 से 1958 के मध्य कोई विशेष घटना हुई घटी, सिवाय इसके कि विभाग के कर्मचारियों की संख्या समय-समय पर बढ़ती गई।

सन् 1958 में विभाग में बहुत महत्वपूर्ण प्रशासनिक परिवर्तन हुए। 'मुख्य पंचायत अधिकारी' का नाम बदल कर 'निदेशक पंचायत' कर दिया

गया। नवम्बर 1958 से 6 क्षेत्रीय पंचायत अधिकारियों के पद और 27 पंचायत जिला निरीक्षकों के पद समाप्त कर दिये गए। क्षेत्रीय पंचायत अधिकारियों का कार्य जोनल विकास अधिकारी देख रहे थे उनका नाम बदलकर जोनल पंचायत-कर्म-विकास-अधिकारी कर दिया गया। 1958 में निम्न नए पदों का सृजन किया गया 6

उप निदेशक	1
पंचायत सहायक निदेशक	2
जिला पंचायत अधिकारी	20
लेखपाल (अवाउन्टेन्ट)	1
सभाग इन्चार्ज (चुनाव)	1
वरिष्ठ लिपिक-कम-स्टेनो टाइपिस्ट	2
वरिष्ठ लिपिक	19
स्टेनो ग्रेड-III	1
कनिष्ठ लिपिक	8
साक्षिक सहायक	1
क्लर्क	1
क्लर्क (आर्टिस्ट)	1
चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी	4
योग	62

विभाग के मैगजीन सभाग में एक सम्पादक, एक वरिष्ठ लिपिक, एक कनिष्ठ लिपिक और दो चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के पदों का सृजन किया गया।

8 फरवरी, सन् 1959 को विभाग के निरीक्षक और सहायक निरीक्षकों के पदों को समाप्त करके पंचायत प्रसार अधिकारी ग्रेड-I के 12 और ग्रेड-II के 40 पदों का सृजन किया गया।

विकास विभाग :

सन् 1952 में सामुदायिक विकास कार्यक्रम के शुभारम्भ के साथ ही विकास विभाग की स्थापना राजस्थान में की गई। विकास आयुक्त इस विभाग

का प्रशासनिक अव्यवस्था था। वित्त सचिव को ही पदेन विकास आयुक्त रखा गया। ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय प्रसार सेवाएँ 1953 में प्रारम्भ की गईं। विकास कार्यक्रम में समन्वय स्थापित करने के लिए राज्य स्तर पर विकास आयुक्त, जिला स्तर पर जिलाधीश, ब्लॉक स्तर पर विकास अधिकारी, (बी डी आ) और ग्राम स्तर पर ग्राम सेवक की उत्तरदायित्व सौंपा गया। विकास आयुक्त का प्रमुख कार्य विकास कार्यक्रमों से सम्बन्धित सभी विभागों के मध्य सहयोग बनाना और अच्छे समन्वय की स्थिति कायम रखना था।

विकास कार्यक्रमों को कार्यरूप में परिणित करने के लिए विकास निदेशालय था जिसका प्रमुख अधिकारी विकास निदेशक था। निदेशक पदेन उप सचिव भी होने के कारण सचिवालय स्तर पर विकास निदेशालय के सभी मामलों से निपटता था। निदेशालय में निदेशक की सहायताएँ एक उप निदेशक भी था।

विकास कार्य की महत्ता को स्वीकारते हुए 1956 ई के धन म नियोजन आयुक्त का एक नया पद का सृजन करके सभी विकास कार्यक्रम वित्त सचिव, जो कि पदेन विकास आयुक्त था, से लेकर इसे सौंप दिये गए। नियोजन आयुक्त की सहायता विकास निदेशक और सयुक्त निदेशक करते थे। जिला स्तर पर जिलाधीश को पदेन जिला विकास अधिकारी रखा। सब-डिवीजन अधिकारी, (जिनके पास सब-डिवीजन के विकास कार्य में समन्वय स्थापित करने की जिम्मेदारी थी), को दिन-प्रतिदिन के कार्य में सहायता के लिए सहायक जिलाधीश और प्रथम श्रेणी के मजिस्ट्रेट की सेवाएँ उपलब्ध कराई गईं जिससे सब-डिवीजन अधिकारी विकास कार्य में अधिक समय लगा सकें। इस प्रकार तहसीलदार का, जो कि ब्लॉक स्तर पर विकास के लिए उत्तरदायी था प्रतिरिक्त तहसीलदार की सहायता उपलब्ध कराई गई।

विकास विभाग के प्रमुख कार्य सामुदायिक विकास कार्यक्रमों का क्रियान्वित करना और प्रशिक्षण कार्यक्रमों को चलाना था। समय-समय पर विभाग के लिए विकास खण्ड खोले गए। राजस्थान में 1958-59 तक 122 खण्ड स्थापित किए जा चुके थे, जिनमें राज्य के 53.19% भागों को सम्मिलित किया जा चुका था।¹⁸ प्रारम्भ में प्रशिक्षकों की कमी के कारण प्रशिक्षण कार्य में कठिनाई थी। धीरे-धीरे इस कठिनाई को दूर किया गया। आवश्यक होने पर प्रसार अधिकारियों और कर्मचारियों को प्रशिक्षण के लिए राज्य से बाहर

भी भेजा जाता रहा था। 1958-59 के अन्त तक विभाग अनेक प्रसार प्रशिक्षण केन्द्र चला रहा था। व्यावहारिक पक्ष को ध्यान में रखते हुए प्राथमिक कृषि शाखा को कृषि विभाग से हटाकर विकास विभाग को सौंपा गया। परिणाम स्वरूप विस्तार प्रशिक्षण और प्राथमिक कृषि प्रशिक्षण में समन्वय हो सका, और वे आशातीत व्यावहारिक बन सके। प्रशिक्षण के बढ़त हुए महत्त्व और कार्य भार को ध्यान में रखते हुए उप विकास आयुक्त (प्रशिक्षण) के पद को सन् 1957-58 में प्रशिक्षण निदेशक में बदल दिया गया।⁹ राज्य की योजनाओं और स्वीकृत कार्यक्रमों के अनुसार ग्राम पंचायतों को धन वितरण का भी कार्य विकास विभाग करता था।

पंचायत एवं विकास विभाग की स्थापना

सन् 1959 में पंचायत विभाग को विकास विभाग में मिला दिया गया।¹⁰ पंचायत विभाग के सभी सचिवालय स्तर और क्षेत्रीय कर्मचारी विकास विभाग को सौंप दिये गए।¹¹

पंचायत निदेशक को उप विकास आयुक्त (पंचायत) और बाद में उसे समुक्त विकास आयुक्त बनाया गया। पंचायत और विकास विभागों को मिलाने के आदेश मध्यम 1959 में जारी कर दिये गए थे लेकिन प्रथम विकास आयुक्त की नियुक्ति 17 जनवरी 1961 को हुई। दोनों विभागों को एक कर देने का कार्य 13 अगस्त सन् 1962 को पूरा हुआ। पर्यवेक्षण, नियन्त्रण, समन्वय और मितव्ययता की दृष्टि से दोनों विभागों को मिलाना आवश्यक था।

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग :

राज्य मन्त्रिमण्डल ने एक आदेश प्रसारित करके पंचायत एवं विकास विभाग का नाम जून 1982 में बदल कर ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग कर दिया।¹² विभाग के नाम परिवर्तन के अतिरिक्त राज्य स्तर पर कोई प्रशासनिक परिवर्तन विभाग में नहीं किया गया। यहाँ यह बताना आवश्यक होगा कि राज्य सरकार द्वारा 1981-82 में पंचायती राज संस्थाओं के पुर्न-जीवन के प्रयास चल रहे हैं।¹³ इन प्रयासों के अन्तर्गत सरकार द्वारा स्थानीय स्तर पर संस्थाओं के कार्य व शक्तियों में और थोड़े बहुत प्रशासनिक परिवर्तन किये गए हैं, लेकिन राज्य स्तर पर विभाग के नाम परिवर्तन के अनिर्दिष्ट कोई अन्य परिवर्तन नहीं किया गया है।

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग का संगठन

विभाग का संगठनात्मक ढाँचा लगभग वही है जो सन् 1959 में था।

उसके बाद आवश्यक होने पर मगठन में थोड़ा परिवर्तन किया गया है। वर्तमान में यह विभाग राजनैतिक स्तर पर एक राज्य स्तर के मन्त्री के पास स्वतन्त्र चार्ज के रूप में है। इस समय विभाग में निम्न अधिकारी व कर्मचारी कार्यरत हैं ¹⁴

शासन सचिव एवं विकास आयुक्त	1
विशिष्ट शासन सचिव एवं विधान निदेशक	1
उप शासन सचिव एवं पदेन उपायुक्त	6
उप निदेशक (पोषाहार)	1
उप निदेशक (नगर नियोजन)	1
वरिष्ठ लेखाधिकारी	1
लेखाधिकारी	2
सम्पादक	1
महामन्त्र अधिकारी (उन्नत बूल्हा)	1
सांख्यिकी अधिकारी	1
सहायक लेखाधिकारी	7
सहायक सम्पादक	1
कार्यालय अधीक्षक (प्रथम श्रेणी)	2
लेखाकार	18
शीघ्र लिपिक ग्रेड-I	3
सांख्यिकी सहायक	2
शीघ्र लिपिक ग्रेड-II	6
कनिष्ठ लेखाकार	36
कार्यालय सहायक	6
सांख्यिकी निरीक्षक	1
वरिष्ठ लिपिक	39
कनिष्ठ लिपिक	60
सांख्यिकी सहायक	2
ग्राफिस्ट	1
कनिष्ठ लिपिक कम-स्टेनो	1
प्रूफ रीडर	1
मगणक	3
कलामार	1
वाहन चालक	3
मशीन मैन	2
रक्कीकी सहायक (उन्नत बूल्हा)	1
जमादार	1
चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी	35

ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग के कार्य

पंचायती राज और ग्रामीण विकास की दृष्टि से इस विभाग के कार्य

बहुत महत्त्व के हैं। इस विभाग के अनेक कार्य हैं। इसके अधिकतर कार्यों का ग्रामीण जन जीवन पर सीधा प्रभाव पड़ता है। विभाग के निम्न कार्य हैं

- 1 ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषदों का गठन पुनर्गठन, और उनका नाम बदलना।
- 2 पंचायती राज संस्थाओं की सह सदस्यता, सहचरण और अनिश्चित सदस्यता के मामले।
- 3 पंचायती राज संस्थाओं के अध्यक्ष और उपाध्यक्षों के चुनाव और रिक्त पदों को भरने के मामले।
- 4 पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों के चुनाव से सम्बन्धित विवाद।
- 5 पंचायती राज संस्थाओं के कार्यकाल, सदस्यता से सम्बन्धित अयोग्यतायें तथा सदस्यता समाप्ति के मामले।
- 6 पंचायती राज संस्थाओं के पदों की आकस्मिक रिक्तियों का भरना, इनके अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और सदस्यों के त्याग पत्र, इनकी समितियों का गठन और समितियों के कार्य संचालन नियमों से सम्बन्धित मामले।
- 7 पंचायती राज संस्थाओं के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के खिलाफ अविश्वास प्रस्ताव।
- 8 पंचायत समिति और जिला परिषदों के बजट।
- 9 पंचायत समिति और जिला परिषदों के कार्मिक मामले।
- 10 पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों द्वारा निमित्त योजना का विद्या-न्वयन तथा नये कार्यक्रमों से सम्बन्धित मामले।
11. पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचित तथा अधिकारी वर्ग के प्रशिक्षण से संबंधित मामले।
- 12 पंचायती राज संस्थाओं को बाह्य उपलब्ध कराना।
- 13 अध्ययन दलों के दौरो की देखभाल करना।
14. पंचायती राज कार्मिकों के लिए सेवा शर्तें और अनुशासन के नियम बनाना।
- 15 पंचायती राज संस्थाओं के द्वारा उन्नत कृषि कार्यक्रमों को सम्पन्न कराने के लिये कृषि का सामान उपलब्ध कराना।
- 16 पंचायती राज संस्थाओं के कार्मिकों और चुने हुये पदाधिकारियों की

शिकायतों के विरुद्ध जांच करना । जांच के दौरान उन्हें निलम्बित करना ।

- 17 पंचायत द्वारा कर लगवाने की राज्य सरकार की शक्ति और करारोपण हेतु अपीलों की सुनवाई ।
- 18 सामान्य जनहित निर्माण कार्यों के लिये अनिवार्य धन को लागू करना ।
- 19 पंचायती राज संस्थाओं (जिनमें ग्राम्य उपसमितियाँ सम्मिलित हैं) पर नियन्त्रण ।
- 20 पंचायत एवं पंचायत समिति (जो उसी जिले के अन्तर्गत नहीं) के बीच विवाद एवं पंचायत अथवा जिला परिषद् अथवा नगर मण्डल के बीच विवाद ।
- 21 पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों द्वारा अयोग्यता के कारण उनकी सदस्यता समाप्त करना ।
- 22 पंचायती राज संस्थाओं और इनकी समिति के प्रस्तावों को निम्नित करना ।
- 23 पंचायत समिति एवं जिला परिषद् के कामियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही ।
- 24 दो पंचायत समितियों, एक पंचायत समिति तथा नगर मण्डल के बीच अथवा दो जिला परिषदों के बीच अथवा एक जिला परिषद् एवं नगर मण्डल के बीच विवाद ।
- 25 दण्डावराजों पर पंचायती राज संस्थाओं में लोक सेवक पर अभियोग चलाने की स्वीकृति देना ।
- 26 पंचायती राज संस्थाओं के लिए भूमि की अवाप्ति ।
- 27 पंचायती राज संस्थाओं के अकेल प्रतिवेदनो की अनुपालना करवाना ।
- 28 पंचायत, पंचायत समिति एवं जिला परिषदों के पी. टी. अकाउण्ट्स में निधियों, ऋणों, और सहायक अनुदानों का आवंटन ।
- 29 राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 और पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अधिनियम, 1959 में आवश्यक होने पर संशोधन करवाना ।
- 30 विधान सभा और संसद द्वारा विभाग से सम्बन्धित पूछे गए प्रश्न ।

31. निम्नलिखित सामुदायिक कार्यक्रमों की योजनाओं के लिए अनुदान या ऋण के रूप में धन उपलब्ध कराना ।

(अ) कृषि :

1. उन्नत कृषि तथा आदर्श कृषि फार्मों की स्थापना ।
2. ग्राम्यागारो (Gramaries) की स्थापना ।
3. अधिक कृषि उत्पादन हेतु स्थानीय संस्थाओं की योजना बनवाना और उन्हें पूरा करवाना ।
4. उन्नत खाद, बीज और यन्त्रों का प्रयोग लोकप्रिय बनाना तथा उनका वितरण ।
5. सहकारी कृषि को प्रोत्साहन ।
6. फसल संपरीक्षण तथा फसल रखा ।
7. डेयरी फार्मिंग को प्रोत्साहन ।
- ग्राम वनों का वर्धन, परिरक्षण तथा सुधार ।
9. सिंचाई योजनाओं का निर्माण तथा सधारण ।
10. भूमि को कृषि योग्य बनाना तथा कृषि भूमियों पर भू-संरक्षण ।
11. फल तथा सब्जियों का विकास ।

(ब) पशुपालन

1. अभिजात अभिजनन साडो की व्यवस्था, साडो को बढ़िया करना, कृत्रिम गर्भादान केन्द्रों की स्थापना तथा सधारण द्वारा स्थानीय पशुओं की क्रमोन्नति करना ।
2. भेड़, सूअर, डोर, कुक्कुटादि तथा ऊँटों की सुवर्ती नस्लों को प्रस्तुत करने के लिये सहायता देना ।
3. छूत की बीमारियों को रोकना ।
4. सुधरा हुआ चारा तथा पशु खाद्य प्रस्तुतीकरण ।
5. प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों तथा छोटे पशु-श्रीषघातकों की स्थापना तथा सधारण ।
6. दुग्धशालाओं की स्थापना व दूध भेजने की व्यवस्था ।
7. मत्स्य पालन का विकास ।
8. ऊन विकास और उसे श्रेणी बढ़ करना ।

(स) स्वास्थ्य तथा ग्राम सफाई

1. पेय जल योजना ।
2. टीका लगाते सहित स्वास्थ्य सेवाओं का मध्याह्न ।
3. व्यापक रोगों की रोकथाम ।
4. औषधालयों, दवाखानों, डिस्पेन्सरियों, प्रसूति केन्द्रों तथा प्राथमिक केन्द्रों की स्थापना, संचालन तथा निरीक्षण ।
5. पीछेछूट आहार, प्रसूति तथा स्वास्थ्य और रक्त की बीमारियों का सम्बन्ध में लोगों का शिक्षित करना ।
6. अस्वास्थ्यकर वस्तुओं का सुधार ।
7. सार्वजनिक बागों, नालियाँ, बन्हा, तालाबों, कुओं तथा अन्य सार्वजनिक स्थानों अथवा निर्माण कार्यों की सफाई ।

(द) शिक्षा एवं समाज शिक्षा .

1. शिक्षा का प्रसार, पाठशालाओं का निर्माण, शिक्षकों की नियुक्ति और शाला प्रबंध ।
2. प्राथमिक शालाओं को बुनियादी पद्धति में परिवर्तित करना ।
3. छानबूतियों और अधिक सहायता देना ।
4. अध्यापकों के लिए क्वार्टरों का निर्माण ।
5. सूचना केन्द्रों, सामुदायिक केन्द्रों, क्लबों, ग्रंथालय तथा मनोरंजन एवं खेल-कूद के अन्य स्थानों की स्थापना एवं उनका संचालन ।
6. पुस्तकालय एवं वाचनालयों की स्थापना एवं उनका संचालन ।
7. ग्रामीणों, सार्वजनिक रेडियो सेंट्र्स और टेलीवीजन सेंट्र्स बनाना ।
8. युवक संगठनों की स्थापना ।
9. प्रौढ़ शिक्षा ।
10. ग्राम कार्किर्यो, ग्राम मण्डलों, ग्राम भविकाया, ग्राम मंचों का प्रशिक्षण और उनके प्रशिक्षण का उपयोग ।

(ध) संचार साधन .

1. ग्रामीण क्षेत्रों में सड़क और बुनियादी निर्माण ।

(र) सहकारिता .

विभिन्न प्रकार की सहकारी संस्थाओं की स्थापना और उनको प्रोत्साहित करना ।

(ल) कुटीर उद्योग

- 1 कुटीर एवं छोटे पैमाने के उद्योगों के सभाव्य साधनों का सर्वेक्षण, एवं ऐसे उद्योगों का विकास और प्रोत्साहन ।
- 2 कुटीर उद्योगों के लिए प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना और कारीगरों तथा शिल्पकारों की कुशलता को बढ़ावा देना ।
- 3 सुधरे हुए औजारों को लोकप्रिय बनाना ।
- 4 ग्रामीण एवं कुटीर उद्योगों के लिए कच्चे माल को सस्ते दामों पर उपलब्ध कराना और उसकी उचित विवरण व्यवस्था ।

(म) पिछड़े वर्गों का विकास

- 1 अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जन जातियों तथा अन्य पिछड़े वर्गों के विकास के लिये छात्रावासों का निर्माण और प्रबन्ध ।
- 3 समाज कल्याण के स्वयं सेवी समूहों को मजबूत बनाना तथा उनका समन्वय ।
- 3 समय, मर्यादित एवं समाज सुधार हेतु प्रचार ।

(न) आवासीय योजना

ग्रामीण आवासीय योजनाओं का निर्माण, योजनाओं के क्रियान्वयन के लिये आवश्यक धन, सामग्री और तकनीकी सहायता उपलब्ध कराना ।

- 33 पंचायती राज संस्थाओं से आकड़े और प्रतिवेदन प्राप्त करके आवश्यक आकड़े सूचना और सामग्री केन्द्रीय सरकार और सम्बन्धित विभागों और संस्थाओं को प्रेषित करता है । प्रगति के आकड़ों के आधार पर विभिन्न विकास खण्डों के वर्गों में परिवर्तन करना ।

संदर्भ

- 1 एच. डी. मानविया, पूर्वोक्त, पृष्ठ 523 ।
- 2 पूर्वोक्त पृष्ठ 523-24 ।
- 3 सार्विक पाली प्रतिवेदन, पृष्ठ 7 ।
4. राजस्थान सरकार, आदेश संख्या एफ 1 (3) इन्स्टी/ए/50 दिनांक 23 फरवरी 1950 ।

5. सादिक अल्लो प्रतिवेदन, पृष्ठ 7-8 ।
6. राजस्थान सरकार, आदेश सख्या डी. 6689/ई 10 (104) एस एल जी /8/58 दिनांक 8 नवम्बर, 1958 ।
7. राजस्थान सरकार, आदेश सख्या पी डी (एडम) 59-10992 दिनांक 6 फरवरी 1959 ।
8. राजस्थान सरकार, राजस्थान की प्रशासनिक प्रतिवेदन, राजकीय मुद्रणा लय, जयपुर 1958-59, पृष्ठ 71 ।
9. पूर्वोक्त, पृष्ठ 123 ।
10. राजस्थान सरकार, सामान्य प्रशासन विभाग, आदेश सख्या एक (13) जी ए/ए/59 दिनांक 28 मार्च, 1959 ।
11. पूर्वोक्त ।
12. राजस्थान सरकार आदेश सख्या एक 24(2) मंत्री मण्डल (82) जयपुर दिनांक 22 जून 1982 ।
13. विस्तृत अध्ययन के लिए देखें 'पुन पचायती राज', सामुदायिक विकास एवं पचायत विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर, 1982 ।
14. ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग के अधिकारियों से सम्पर्क करके यह सामग्री एकत्रित की गई है । नवम्बर 1984 को यह स्थिति थी ।



चुने हुए पदाधिकारियों की स्थिति और कार्य

पंचायती राज संस्थाओं में प्रत्येक स्तर पर हर संस्था का एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष चुना जाता है। इनके चुनाव आदि पर पिछले अध्यायों में चर्चा की जा चुकी है। इस अध्याय में इनकी स्थिति और कार्यों पर प्रकाश डाला गया है। प्रत्येक संस्था के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को अधिनियमों, नियमों, उप-नियमों और भ्रष्टाचारीय आदेशों से कार्य व शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। अध्यक्ष की अनुपस्थिति और उसके पद के किसी भी कारण से रिक्त होने पर उसके सम्पूर्ण कार्य व शक्तियाँ उपाध्यक्ष को प्राप्त होती हैं। इस कारण इस अध्याय में इन संस्थाओं के केवल अध्यक्षों की कार्य व शक्तियों की ही चर्चा की गई है। अर्थात् इस अध्याय में सरपंच प्रधान और प्रमुख की पंचायती राज में स्थिति और कार्यों का वर्णन है।¹

सरपंच की स्थिति और कार्य :

सरपंच को ग्राम स्तर पर चुने हुए प्रतिनिधि के रूप में और ग्राम पंचायत में कार्यपालक के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है। वह ग्रामीण समुदाय और ग्रामीण संस्थाओं के विकास के लिये प्रयत्न करता है। सरपंच को ग्राम सभा की बैठकें आयोजित करने के लिए विशेष ध्यान देना पड़ता है। पंचायती राज ढाँचे के आधार पर ग्राम सभा को ग्रामीण स्तर पर महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है। सरपंच, पंचों के समूह का मुखिया होता है। ग्राम पंचायत में उसका महत्वपूर्ण स्थान होता है। पंचायत स्तर पर उसे मिश्र-भिन्न कार्य सौंपे गये हैं। उन कार्यों को सम्पन्न करने के लिये उसे अनेक कार्य व शक्तियाँ सौंपी गयी हैं। वह प्रतिनिधि, नेता, कार्यपालक, अध्यक्ष, समन्वयकर्ता आदि के रूप में कार्य करता है। उसके कार्य व शक्तियाँ निम्न प्रकार से हैं²

(क) सरपंच ग्राम पंचायत के अध्यक्ष के रूप में :

सरपंच ग्राम पंचायत का अध्यक्ष है। वह जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप में चुना जाता है। अध्यक्ष के रूप में वह अनेक कार्य सम्पन्न करता है, जैसे :—

1. ग्राम पंचायत की बैठकों को आमन्त्रित करना, सभापतित्व करना व नियमन करना।
2. बैठकों के दौरान सदन में शांति, व्यवस्था, अनुशासन और सदन की मर्यादा बनाये रखना।
3. पंचों के सहवर्गण के लिये नव-निर्वाचित पंचों की विशेष बैठक आयोजित करना।
4. पक्षवाड़े में एक बार ग्राम पंचायत की बैठक बुलाना।
5. ऐसे प्रस्तावों पर रोक लगाना, जो पंचायत के अधिकार क्षेत्र में न हों।
6. पंचायत की बैठकों में पंचों के अतिरिक्त अन्य व्यक्तियों को सलाहकार के रूप में सम्मिलित होने के लिए तथा कार्यवाही में भाग लेने के लिये अनुमति प्रदान करना।
7. बैठकों से अनुपस्थित रहने वाले पंचों को स्थान रिक्त करने का नोटिस देना।
8. पंचों की निश्चित भाग पर पंचायत की विशेष बैठक आमन्त्रित करना।

(ख) सरपंच के प्रशासन और विकास प्रशासन के कार्य :

1. ग्रामीण समुदाय के आर्थिक व सामाजिक विकास के लिए अग्र्य पंचों के माध्यम सहयोग में जन-सहयोग, धन, सामान व नगदी को प्राप्त करना और उन साधनों को योजना बद्ध तरीके में काम में लेना।
2. पंचायत समिति व प्रधान की पंचायत क्षेत्र में होने वाले विकास कार्यक्रमों तथा उनमें भाग वाली बटिनाईया में अवगत रहना।
3. पंचायत क्षेत्र में, ग्राम कृषि उत्पादन समितियों का निर्माण करवाना तथा ग्राम कृषि उत्पादन योजनाएँ तैयार करवाना एवं उनकी उचित प्रकार से प्रचारित करना।
4. ग्राम पंचायत का रिजर्व व रेजिस्टर अपने नियंत्रण में रखना।
5. ग्राम पंचायत अधिनियम व नियमों के अनुसार सम्पूर्ण विवरण व प्रतिवेदन तैयार करना।
6. पंचायत अधिक, खीरीदार, चररागी आदि की नियुक्ति करना।

7. पंचायत के समस्त कर्मचारियों व उनके कार्यों पर निधनदण, पर्यवेक्षण तथा निगरानी रखना ।
8. राज्य सरकार तथा सक्षम अधिकारी को ऐसी रिपोर्ट तथा रिकार्ड, जो निर्धारित हो अथवा जो समय-समय पर तलब की जाये, पेश करना ।
9. निर्धारित फीस के जमा होने पर सम्बन्धित स्थितियों को पंचायत का रिकार्ड दिखाना एवं नकल प्राप्त करने की स्वीकृति देना, बशर्ते कि ऐसा आदेश सार्वजनिक हित में हो ।
10. पंचायत द्वारा चलाये जा रहे पुस्तकालयों व वाचनालयों का निरीक्षण करना ।
11. ग्राम पंचायत, ग्राम सभा व पंचायत समिति में समन्वय स्थापित करना ।
12. पंचायत समिति की बैठक में भाग लेना व पंचायत की अगली बैठक में पंचायत समिति के निर्णयों की जानकारी अन्य पंचों को देना ।

(ग) वित्त प्रशासन सम्बन्धी कार्य

1. विकास कार्यों के लिए दिये गए अनुदानों तथा ऋणों का सही उपयोग करना और नियमानुसार हिसाब पेश करना ।
2. पंचायत कोष को सुरक्षित किसी डाकखाने के सेविंग बैंक में अथवा किसी स्वीकृत बैंक में या किसी अन्य कोष में रखना ।
3. राज्य सरकार व सम्बन्धित अधिकारी को ऐसे वित्तीय रिकार्ड तथा रिपोर्ट, जो निर्धारित हो अथवा जो समय-समय पर तलब किये जाये, पेश करना ।
4. निर्धारित रीति के अनुसार बजट बनाना ।
5. यह देखना कि कुल व्यय स्वीकृत बजट के अनुसार पंचायत के हित में किया जा रहा है ।
6. अधिक भुगतान की अविलम्ब वसूली करवाना तथा प्रत्येक महीने के अन्त में रोकड़ बाकी रोकड़ खाते के अनुसार जांच करके तस्दीक करना ।
7. पंचायत के हिसाब में गबन, जालसाजी तथा पंचायत की सम्पत्ति की किसी अन्य प्रकार से हुई हानि पर अविलम्ब विकास अधिकारी, जिलाधीश, परोक्ष स्थानीय निधि लेखा, आदि को सूचना देना ।
8. पंचायत की सम्पूर्ण राशि व आमदनी को समय पर वसूल करना और शेप लोगो के नाम जारी किये हुये वारन्ट, कुर्को तथा नीलामी व मुलतवा के नोटिस पर पंचायत की ओर स हस्ताक्षर करना ।

9. परीक्षण स्थानीय निधि लेखा के माध्यम पर पचायत के हितार्थ की जाच के लिए पत्र करना ।
10. पचायत तथा उपन्याय समिति के दैनिक माध्याह्न सत्र के लिए पचायत बोर्ड में अधिम घन राशि को अपने पास रखना ।

(घ) जन सहयोग आदि के कार्य

1. जन माध्याह्न में अधिम मात्रा में सहयोग प्राप्त करने के लिए वर्ष में कम से कम 2 बार ग्राम सभाओं आयोजित करना ।
2. पचायत क्षेत्र के कम से कम 100 प्रौढ़ पुरुषों की भाग पर 'ग्राम सभा की बैठक' नुसाना ।
3. पचायत की बैठक में आय-भ्यय का स्थिरा पेश करना तथा उस पर विचार विमर्श करना ।
4. जिनाधीन की अनुमति में गांव गन्नादन का अधिकारी नियुक्त करना ।

प्रधान की स्थिति और कार्य : प्रधान के मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं।

प्रधान पचायत समिति का अध्यक्ष होता है। अध्यक्ष होने के कारण पचायत समिति में दूसरी महत्त्वपूर्ण स्थिति होती है। क्योंकि पचायती राज के दावे में पचायत समिति एक प्रमुख इकाई है इसलिए सम्पूर्ण पचायती राज में प्रधान की स्थिति विशेष है। ग्राम पचायत व समिति स्तर पर यह महत्व प्रधान करता है। पहचानदमी को प्रोत्साहित करता है कार्यक्रम के निर्माण व नियन्त्रण में पत्र प्रदर्शन आदि बहुत आवश्यक कार्य करता है। प्रधान को निम्न कार्य में रुचि होनी चाहिए।

(क) पचायत समिति के अध्यक्ष के रूप में

1. पचायत समिति का अध्यक्ष होने के कारण पचायत समिति की बैठक का नोटिस और सूचना प्रसारित करना तथा बैठक का सभासदों व नियमन करना ।
2. पचायत समिति की बैठकों के अध्यक्ष सदन में शान्ति व्यवस्था, अनु-शासन व इसकी प्रवृत्ति को बनाए रखना ।
3. पचायत समिति के सदस्यों का (आवश्यकता होने पर) महारण करवाना । उन प्रधान के चुनाव के लिए समिति की बैठक बुलाना और सदस्यों को हस्तक्षेप व मोतरीयता की भाव दिखाना ।

4 सरकारी कर्मचारियों व चुने हुए सदस्यों के मध्य आपसी समझ व सहोदरतापूर्ण सम्बन्धों को प्रोत्साहित करना ।

5 ग्राम पंचायतों के विभिन्न कार्यक्रमों और योजनाओं का निरीक्षण करना और उस पर जिला परिषद में प्रतिवेदन प्रस्तुत करना ।

(ख) प्रशासन सम्बन्धी कार्य

1 पंचायत समिति व इसकी समितियों के निर्णयों और प्रस्तावों के क्रियान्वयन के लिए विकास अधिकारी और पंचायत समितियों के कर्मचारियों पर प्रशासनिक नियन्त्रण रखना ।

2 पंचायत समिति व इसकी समितियों के निर्णयों और प्रस्तावों के क्रियान्वयन (जैसी भी स्थिति हो) का बँडक में प्रगति-प्रतिवेदन देना करना ।

3 आपात स्थिति में विकास अधिकारी के साथ सम्पर्क करके प्रशासन की दृष्टि में सार्वजनिक सुरक्षा व सेवा की दृष्टि से आवश्यक होने पर ऐसी कार्यों के क्रियान्वयन के आदेश दे सकना जिसके सम्बन्ध में पंचायत समिति व इसकी स्थायी समिति की स्वीकृति की आवश्यकता होती है ।

4 आपात स्थिति होने पर जिला परिषद की स्वीकृति प्राप्त करके किन्हीं कार्यक्रम में आवश्यक परिवर्तन कर सकना । लेकिन कोई भी ऐसा परिवर्तन नहीं किया जायेगा जो राज्य सरकार की नीति या आदेशों के विरुद्ध हो ।

5 आपात स्थिति में किये गये कार्यों का ब्यौरा पंचायत समिति व इसकी स्थायी समिति, जैसी भी स्थिति हो, की बँडक में प्रस्तुत करना ।

6 विकास अधिकारी के वर्ष भर के कार्यों पर प्रतिवर्ष जिला विकास अधिकारी को गुप्त टिप्पणी भेजना ।

7 ग्रामीण क्षेत्र स्वेच्छिक संस्थाओं के संगठन एवं विकास कार्यों में पंचायत का भ्रमण उचित करके सहायता देना ।

8. पंचायत क्षेत्र में कृषि उत्पादन कार्यक्रम को चालू करवाना और सहकार मन्त्रालयों को प्रोत्साहन देना ।

9. पंचायत समिति की वार्षिक योजनाओं और ग्राम स्तर पर कृषि उत्पादन योजना की जांच करना ।

10 यह देखना कि सरकारी कर्मचारियों व चुने हुए प्रतिनिधियों के लिए चलाये गये प्रशिक्षण कार्यक्रमों का अधिकतम उपयोग हो रहा है या नहीं ।

(ग) वित्तीय कार्य व शक्तियाँ

1 प्रतिवर्ष बजट तैयार करवाकर, उस पर जिला परिषद से राय लेने के पश्चात् अन्तिम रूप देना तथा पंचायत समिति द्वारा पास करवाना ।

- 2, वजट का त्रियान्वयन करना तथा वित्त, कर तथा प्रशासन समिति का गठन करना ।
- 3 ग्राम पंचायत और पंचायत समिति स्तर पर अद्विज से अधिक आय के स्रोतों के निर्माण के लिए प्रोत्साहित करना ।
- 4 कर, पीस, जुमाना आदि लमाना, इनकी दर निश्चिन करना और इनकी उगाही की व्यवस्था करना ।
- 5 पंचायत समिति की सीपे गये स्रोतों के सर्वोत्तम उपयोग का प्रबन्ध करना तथा 5,000 रुपये से अधिक के सभी आदेशों व बैंकों पर काउन्टर हस्ताक्षर करना ।
- 6 ऐसे सभी भुगतानों पर रोक लगाना जो पंचायत समिति के हित में नहीं हैं और ऐसे मामले पंचायत समिति या स्थायी समिति के सम्मुख पेश करना ।
- 7 ऋण व अनुदान के उपयोग पर सामान्य पर्यवेक्षण करना तथा यह देखना कि जिन शर्तों पर धन प्राप्त हुआ है, वे पूरी की जा रही हैं या नहीं । अगर पूरी नहीं की जा रही है तो उन्हें पूरा करने का प्रयास करना ।
- 8 पंचायत समिति के हिसाब में गवम, जालसाजी तथा पंचायत समिति की सम्पत्ति को किसी प्रकार से हुई हानि पर अविलम्ब जिलाधीश, परीक्षक स्थानीय निधि लेखा विकास आयुक्त को सूचना देना ।

(घ) निधि कार्य

1. योजना-निर्माण व पंचायत द्वारा चलाये गये उत्पादन कार्यक्रमों के लिए मार्गदर्शन करना ।
- 2 पंचायत क्षेत्र में सहकारी संस्थाओं और स्वैच्छिक संस्थाओं के विकास को प्रोत्साहित करना ।
- 3 अधिकारिकारियों, प्रसार अधिकारियों और चुने हुए प्रतिनिधियों के प्राप्ती सीहार्दपूर्ण सम्बन्ध और सहयोग को बढ़ावा देना ।
- 4 पंचायतों द्वारा मायी गयी तकनीकी सहायता अविलम्ब उपलब्ध कराना ।
- 5 पंचायतों को ग्राम समायें आयोजित करने को प्रोत्साहित करना जिससे विकास कार्यक्रमों के निर्माण व त्रियान्वयन में ज्यादा से ज्यादा जन-सहयोग व समर्थन प्राप्त हो सके ।

जिला प्रमुख को 1500 अंशगत गला मिलना है

जिला प्रमुख, जिला परिषद् का अध्यक्ष होता है । यह पंचायती राज संस्थाओं को नेतृत्व प्रदान करता है । पंचायती राज संस्थाओं के क्रिया कलाप

में समन्वय स्थापित करना इसका मुख्य कार्य है। यह इन संस्थाओं के कार्यकरण में स्वस्थ परम्पराओं के विवास के लिये प्रोत्साहित करता है। प्रत्येक स्तर पर सामूहिक प्रयास और दल कार्य (टीम वर्क) पर बल देता है। सभी स्तरों पर कर्मचारी वर्ग व चुने हुए प्रतिनिधियों में स्वस्थ व मधुर सम्बन्ध बनाये रखना इसका महत्वपूर्ण दायित्व है। इनके सम्बन्धों में कहीं भी सामंजस्य में कमी आने पर जिला प्रमुख सम्बन्धों में सुधार के लिये मार्गदर्शन करता है और सहायता उपलब्ध कराता है। प्रमुख को अनेक कार्य व शक्तियाँ प्राप्त हैं। उसे अधिकांशतः कार्य व शक्तियाँ राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद अधिनियम, 1959 और इस अधिनियम के अन्तर्गत बने नियमों से प्राप्त हुई हैं। कुछ कार्य इस ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा सौंपे गये हैं। इसके कार्य व शक्तियाँ निम्न प्रकार हैं

(क) जिला प्रमुख अध्यक्ष के रूप में

1. जिला प्रमुख जिला परिषद का अध्यक्ष होता है। इस कारण वह समय-समय पर जिला परिषद की बैठकें आमन्त्रित करता है, बैठकों का सभापतित्व और नियमन भी यही करता है।
2. जिला परिषद की बैठकों के दौरान सदन में शान्ति, व्यवस्था, अनुशासन और सदन की मर्यादा बनाये रखने के लिये उत्तरदायी होता है।
3. आवश्यकता होने पर सदस्यों का सहचरण करवाता है, उप-प्रमुख के चुनाव के लिये बैठक आमन्त्रित करता है और सदस्यों की राज्य-भक्ति की शपथ जिलाता है।
4. पंचायती राज संस्थाओं के चुने हुए सदस्यों व पदाधिकारियों को नेतृत्व प्रदान करता है एवं सदस्यों व सरकारी कर्मचारियों में समन्वय स्थापित करता है।
5. पंचायत समिति के विभिन्न कार्यक्रमों और योजनाओं का निरीक्षण करता है तथा उस पर जिला परिषद में रिपोर्ट प्रस्तुत करता है।

(ख) वित्तीय कार्य व शक्तियाँ

1. समय पर जिला परिषद का बजट तैयार करवाना और उसे विकास विभाग और जिला परिषद से स्वीकृत करवाना।
2. सरकार व पंचायत समिति द्वारा प्राप्त अनुदान आदि, किसी व्यक्ति या संस्था द्वारा प्राप्त दान आदि, मिलने पर इनकी सुरक्षा व सही उपयोग करना।

- 58 पंचायत समिति को दिये गये अथवा उसके माध्यम से व्यक्ति या मत्स्या को दिये जाने वाले अनुदानों का उचित प्रयोग करन तथा काम पूरा होन का प्रमाण-पत्र प्राप्त करना ।
- 59 व्यक्ति व (सहकारी) समितिया को दिये हुए ऋण का पूरा हिसाब रखना, एवं माग विवरण पत्र तैयार करना तथा राजस्व विभाग की सहायता से ऋण की बमूली करना ।
- 60 खानी अथवा इस्तेमाल में आई हुई तमाम धँक बुक को अपनी व्यक्तिगत हिफाजत में रखना ।
- 61 आवश्यक अथवा सहायक इन्जिनियर द्वारा की गई पैमाइश के आधार पर निर्माण कार्यों के पूर्ण होन का प्रमाण पत्र प्राप्त करना और स्वयं भा उनको अपने हस्ताक्षरों से प्रमाणित करना । यह कार्यवाही उन निर्माण कार्यों पर करनी होगी जिनक लिए पंचायत समिति ने अनुदान दिया हो तथा पूरा करन का समय निर्धारित कर दिया हो ।
- 62 पंचायत समिति के खजांची तथा भण्डार पालक (स्टोर कीपर) की वित्तीय नियमानुसार जमानत की रकम निर्धारित करना । यह नियम परिशिष्ट 'सी' एफ ए वी नियमों में दिये हुए हैं ।
- 63 जिन अधिकारियों को स्थाई पेशगी दे रखी है उनसे प्राप्त की रसीद लेना ।
- 64 अगले महीने की 15 तारीख तक राज्य सरकार को निर्धारित काम पर पंचायत समिति के मासिक हिसाब पेश करना व इसमें से सम्बन्धित जिला अधिकारी को उसके कार्य से सम्बद्ध अण भिजवाना ।
- 65 हर साल 15 मई तक जिला विकास अधिकारी को पंचायत समिति के राज्य सरकार से प्राप्त अनुदानों एवं ऋणों, किये गये निर्माण कार्यों तथा अवशेष रकम आदि की सूची के साथ वार्षिक हिसाब पेश करना ।
- 66 हिसाब-किताब की जाच के दौरान में अथवा आडिट रिपोर्ट में बताई हुई कठिनाईया अथवा अनियमितताओं तथा अन्य कमियों को पूरी करना ।
- 67 गवन, चोरी, जालसाजी तथा अन्य किसी कारण से पंचायत समिति की धनराशि अथवा सम्पत्ति को होने वाली हानि की सूचना तुरन्त विकास आयुक्त तथा परीक्षक स्थानीय निधि लेखा विभाग को देना और यदि किसी प्रकार के अपराध का संदेह हो तो सबसे निचट के पुलिस स्टेशन पर शिकायत करना ।

पंचायत समिति की वार्षिक सीमावार आयदजी तथा मिश्र मिश्र मदा पर

खर्चों के हिसाब का व्यौरा, कौन-कौन से निर्माण कार्य पंचायत समिति द्वारा प्रारम्भ किये गये, उन पर कितना खर्चा हर एक निर्माण कार्य पर हुआ, कौनसी योजना * धूरी रही यह तमाम सूचनाएँ तैयार कर पंचायत समिति के अनुमोदन के लिए पेश करना और पंचायत समिति से अनुमोदित हो जाने पर जिला विकास अधिकारी को पेश करना ।

69. ग्राम तथा व्यय सम्बन्धी पंचायत समिति के तिमाही व्यौरे जिला विकास अधिकारी को समय पर प्रस्तुत करना ।
70. निर्धारित प्रोफार्मा में स्वीकृत ऋणों एवं अनुदानों का रजिस्टर बनाकर रखना ।
71. व्यक्तियों एवं संस्थाओं को दिये गये ऋणों एवं अनुदानों की स्वीकृति की सूचना प्रसार अधिकारियों, ग्राम सेवकों तथा पंचायतों को देना ।
72. यह देखना कि वे तमाम निर्माण कार्य जिनके लिए ऋण दिये गये हैं तथा अनुदान स्वीकृत किये गये हैं, चालू कर दिये गये हैं तथा समय पर पूर्ण कर दिये गये हैं । इन कामों में गड़बड़ी की स्थिति में कार्यवाही करना ।
73. नियमों के अन्तर्गत निर्धारित रूप से यदि धनराशि का उचित उपयोग नहीं किया गया है तो उसके विरुद्ध कार्यवाही प्रारम्भ करना ।

कृषि प्रसार अधिकारी :

सामुदायिक विकास कार्यक्रम के प्रारम्भ से ही खण्ड स्तर पर कृषि प्रसार अधिकारी के पद का प्रावधान रहा है । एक खण्ड या पंचायत समिति में पहले एक या कृषि बाहुल्य क्षेत्र में एक से अधिक भी कृषि प्रसार अधिकारी रहे हैं । कहीं-कहीं जहाँ पशुपालन बाहुल्य क्षेत्र था वहाँ से सरकार द्वारा कृषि प्रसार अधिकारियों को हटा लिया गया था । कृषि प्रसार अधिकारियों के कर्तव्य प्रारम्भ से ही निर्धारित किये गये थे परन्तु गत वर्षों में कृषि सम्बन्धी कार्यों में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं तथा अनेक नये कार्यक्रम प्रारम्भ हुए हैं ।¹⁶ सन् 1977 से राज्य के 18 जिलों में कृषि उत्पादन में वृद्धि करने के लिए एक नई कृषि विस्तार योजना लागू की गई है । इस नई योजना में विस्तार कार्यकर्त्ताओं को निरन्तर प्रशिक्षण दिया जाता है तथा वे कार्यकर्त्ता अपने-अपने क्षेत्र का भ्रमण करते रहते हैं इस लिए इसे 'प्रशिक्षण एवं भ्रमण कार्यक्रम' या 'ट्रेनिंग एण्ड विजिट सिस्टम' या 'टी एण्ड वी. सिस्टम' कहते हैं ।¹⁷ इस कार्यक्रम का सक्षिप्त परिचय इस पुस्तक के पन्द्रहवें अध्याय में दिया गया है । गरीबी रेखा से नीचे के कृषकों के लिए स्वीकृत ग्रामीण विकास, जन-जाति क्षेत्र विकास, 'माडा' योजनाएँ त्रियान्वित की जा रही हैं । इनके अलावा भी अनेक महत्वपूर्ण कार्य-

क्रम नियमित किया जा रहा है जैसे—ग्रामीण विकास बैंक के स्वीकृत कार्यक्रम, निरहन, गन्ना, दलहन एवं कपास विकास, भू-संरक्षण, लघु सिंचाई, अनुमोचित जानि एवं जन-जाति विकास कार्यक्रम आदि। साथ ही राज्य में फल एवं सब्जी विज्ञान की भी प्रबल सम्भावनाएँ हैं तथा हर काष्ठकार छोटे-छोटे पैमाने पर इस कार्यक्रम को लेकर अपनी आय एवं अपने स्वास्थ्य में सुधार कर सकता है। कृषि प्रसार अधिकारी से इन सबके लिए ग्रहण भूमिका की अपेक्षा की जानी है।

पंचायती राज नव जीवन क्रम में प्रत्येक पंचायत समिति में एक कृषि प्रसार अधिकारी आधारभूत स्टाफ में रखा गया है।

कृषि प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं दायित्व

नय परिप्रेक्ष्य में कृषि प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं कर्तव्यों का पुनर्निर्धारण कुछ समय पूर्व ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा कृषि विभाग से परामर्श करने के पश्चात् किया गया है। ये कार्य एवं दायित्व राज-स्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम की धारा 23 (2) में सन्तान अनुसूची में दर्शाये गए पंचायत समिति के कार्यों तथा धारा 84(2) के प्रदत्त शक्तियों के अनुसार निर्धारित किये गये हैं जो कि निम्नलिखित हैं

1. वह पंचायत समिति की निम्न मामलों की जानकारी रखेगा

- (1) हस्तान्तरित योजनाएँ एवं उनकी शर्तें व बजट।
- (2) कृषि सम्बन्धी आधारभूत आकड़े तथा भूमि उपयोग (सिंचित क्षेत्र, प्रसिंचित क्षेत्र, अन्य उपयोग का क्षेत्रफल) सिंचाई साधन, विस्म, मिट्टी, मौसम, वर्षा, विभिन्न फसलों के अन्तर्गत क्षेत्रफल एवं उपज की मात्रा।
- (3) ऐसे काष्ठकारों की सूची रखना जिनसे उन्नत बीज व पत्तों की वीथ प्राप्त किये जा सकते हैं, और सूची पंचायतो एवं जिला कृषि अधिकारी को उपलब्ध कराना।
- (4) कृषि सम्बन्धी मुख्य समस्याएँ।
- (5) विभिन्न एजेंसियों द्वारा दिये जाने वाले कृषि सम्बन्धी ऋण व अनुदान की शर्तें।
- (6) पंचायत समिति एवं जिला परिषद (वित्त, लेखा एवं बजट) विभाग के व्यय सम्बन्धी प्रावधान।

2. वह ग्राम पंचायतो द्वारा तैयार किये जाने वाले वार्षिक कृषि उत्पादन कार्यक्रम के लिए पंचायत एवं ग्राम सेवकों को मार्ग-दर्शन देगा और गृही तौर पर कृषि उत्पादन योजना बनवाने के लिए उत्तरदायी होगा।

3. यह खण्ड-स्तरीय कृषि उत्पादन कार्यक्रम बनाने एवं स्वीकृत कार्यक्रम की क्रियान्विति कराने के लिए उत्तरदायी होगा। जिन जिलों में प्रशिक्षण एवं निरीक्षण कार्यक्रम चल रहा है उनमें कृषि उत्पादन कार्यक्रम बनाने में उस कार्यक्रम से सम्बन्धित अधिकारियों द्वारा बनाये गये कार्यक्रम का भी मनुविन समावेश किया जायेगा तथा कृषि विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्यों को ध्यान में रखा जावेगा। उत्पादन कार्यक्रम के अनुसार कृषि आदानों विशेषकर उर्वरक, जैविक खाद उन्नत बीज, कीटनाशक दवाइया, कृषि यन्त्र के लक्ष्य तैयार करेगा तथा कूप एवं छोरो के निर्माण/मरम्मत के लिए सीमेंट की आवश्यकता का अनुमान तैयार करेगा। वह कृषि उत्पादन योजना को स्वीकृति हेतु पंचायत समिति के समक्ष रखवायेगा और स्वीकृत योजना की क्रियान्विति कराने के लिए उत्तरदायी होगा।
4. वह हस्तान्तरित कृषि कार्यक्रम/योजनायें सुचारु रूप से चलाने के लिए उत्तरदायी होगा। साथ ही प्रशिक्षण एवं निरीक्षण कार्यक्रम की परिधि से बाहर के जिलों, गांवों एवं परिवारों के सम्बन्ध में कृषि प्रसार के समस्त कार्यक्रम चलाने के लिए उत्तरदायी होगा।
5. वह पंचायत समिति के कृषि फार्म एवं नर्सरी के लिए फसल पद्धति एवं आदानों और भाय-व्यय का विवरण तैयार करेगा और पंचायत समिति के समक्ष प्रस्तुत करेगा, जिसकी मंथा स्वीकृति क्रियान्विति करायेगा।
6. वह पंचायत समिति की हस्तान्तरित वन विभाग के कार्यक्रम की योजना बनाने एवं स्वीकृत योजना की क्रियान्विति के लिए उत्तरदायी होगा।
7. वह एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम, जनजाति क्षेत्र उपयोजना, सूखा सम्भाव्य क्षेत्र कार्यक्रम, मत्स्य विकास कार्यक्रम एवं 'माडा' योजना में लघु एवं सीमान्त कृषकों के चयन करने, उनके कृषि सम्बन्धी उद्देश्यों के लिए श्रृंखला आवेदन पत्र तैयार कराने, अनुदान एवं ऋण दिलाने एवं राशि के सदुपयोग के लिए उत्तरदायी होगा। वह ऐसे कार्रवारों की जाद की देखभाल के लिए उन्हे मार्ग-दर्शन देता रहेगा।
8. वह "ट्राइसम" कार्यक्रम में कृषि उद्योगों में प्रशिक्षण के लिए प्रशिक्षणा-यिदों के चयन में सहायता देगा तथा कृषि उद्योगों की स्थापना एवं विस्तार के लिए उद्योग प्रसार अधिकारी से परामर्श कर योजना बनायेगा एवं पंचायत समिति को प्रस्तुत करेगा।
9. वह फल एवं सब्जी विकास के लिए कार्यक्रम बनायेगा और स्वीकृत कार्यक्रम की क्रियान्विति के लिए उत्तरदायी होगा। वह व्यावहारिक

- पोषाहार कार्यक्रम में फल व सब्जी विकास के लिए उन्नत विधि एवं तकनीक सम्बन्धी सुझाव एवं पेनेज ऑफ प्रेक्टिस के जानकारी महिला पोषाहार प्रसार अधिकारी एवं ग्राम सेविका को देगा ।
- 10 वह ग्राम सेवकों के कृषि सम्बन्धी प्रशिक्षण शिविर आयोजित करेगा । उन्हे कृषि सम्बन्धी मामलों में आदिनाब जानकारी एवं मार्ग-दर्शन देगा । ग्राम सेवकों द्वारा रखे जाने वाले कृषि रेकार्ड का निरीक्षण करेगा ।
 - 11 वह प्रशिक्षण एवं निरीक्षण कार्यक्रम के जिले में होने वाली पाश्चिक प्रशिक्षण बैठकों में से प्रथम पक्ष की बैठक में भाग लेगा ।
 - 12 वह जिला स्तरीय कृषि अधिकारियों द्वारा आयोजित बैठक में आमन्त्रित किये जाने पर भाग लेगा ।
 - 13 वह कृषि विभाग द्वारा अपक्षित कृषि प्रदर्शन लगायेगा ।
 - 14 वह पंचायत समिति क्षेत्र में कृषकों की जल्लरतों की पूति के लिए आदानो यथा उर्वरक, उन्नत बीज, कीटनाशक औषधि, उन्नत औजार आदि उपनब्ध करन वाली एजेन्सियों की कठिनाइयों के निराकरण में सहायता देगा तथा समुचित एजेन्सिया कायम करान का प्रयास करेगा । साथ ही मिलावटी या नकली कृषि आदानो बाबत शिकायतों की जाच कर रिपोर्ट सम्बन्धित प्रशासनिक अधिकारी विभाग के जिला स्तरीय अधिकारी व पंचायत समिति को देगा ।
 - 15 वह पंचायत समिति क्षेत्र में विभिन्न स्वीकृत कृषि कार्यक्रमों यथा ग्रामीण विकास बैंक की एकीकृत योजनायें, स्प्रिक्लर, भू-संरक्षण, नसंरी विकास, लघु सिंचाई, जलकुण्ड, तिलहन, कपास, गन्ना विकास तथा दलहन विकास, पौध संरक्षण, फल विकास, वायो-गैस सयन्त्र की भौतिक एवं आर्थिक लक्ष्यों की जानकारी रखेगा और नियान्दयन में सम्बन्धित विभाग/संस्था को यथा सम्भव सहायता करेगा तथा लक्ष्यों की प्राप्ति का नैमासिक ब्योरा प्राप्त कर रजिस्टर में रखेगा ।
 - 16 वह ग्राम सेवकों के माध्यम से समस्याग्रस्त क्षेत्र के खेतों की मिट्टी एवं कुआ के पानी के नमूने प्रयोगशालाया में भेजकर जाच करवायगा । जाच नतीजे के आधार पर कृषकों को निराकरण के उपाय सुभायगा ।
 - 17 वह प्राथमिक ग्रामीण विपणनहाट एवं ग्रामीण हाट हनु स्थान के चयन एवं स्थापना में सहयोग देगा । वह विभिन्न एजेन्सियों द्वारा कृषकों की कृषि हेतु दिए गये ऋणों के दुः-

प्रयोग के मामलों में प्रारम्भिक जांच कर रिपोर्ट सम्बन्धित एजेंसी एवं पचायत समिति को देगा। वह ध्यान देने वाली विभिन्न एजेंसियों को ऋण वसूली में यथा सम्भव सहयोग देगा।

19. वह दैनिक डायरी रखेगा जिसमें कृषि सम्बन्धी कार्यों का खासतौर पर विवरण लिखेगा। डायरी विकास अधिकारी के धनकोकनाथ पार्श्व अथवा जब भी चाहे, प्रस्तुत करेगा।
20. वह पचायत समिति कार्यालय में अपने कर्तव्यों से सम्बन्धित पत्रों का निपटारा करेगा, सामयिक सूचनाएँ/प्रतिवेदन तैयार कर भिजवायेगा तथा आवश्यक रजिस्टर व पत्रावली रखेगा।
21. वह अन्य ऐसे उत्तरदायित्व भी निभायेगा जो समय समय पर पचायत समिति या राज्य सरकार द्वारा सौंपे जावें।

पशुपालन प्रसार अधिकारी

राजस्थान में पशु पालन एक महत्वपूर्ण व्यवसाय है। पचायत समितियों से अपेक्षा की जाती है कि वे इस क्षेत्र में अग्रणी भूमिका अदा करेंगी। प्रारम्भ में प्रत्येक पचायत समिति क्षेत्र में कम से कम एक पशु पालन प्रसार अधिकारी उपलब्ध कराया गया था। सन् 1967 में सरकार ने आर्थिक कठिनाई के नाम पर कृषि प्रधान क्षेत्रों की पचायत समितियों से पशु पालन प्रसार अधिकारियों को हटा दिया गया था। जनवरी 1982 में बीकानेर सम्मेलन के पश्चात् पचायती राज के नवजीवन के क्रम में कुछ योजनाएँ पचायत समितियों को हस्ता-न्तरित हुई हैं तथा कुछ योजनाओं की प्रभावी समीक्षा पचायत समितियों द्वारा की जाती है। इसके अलावा पशुपालन आदि से सम्बन्धित अनेक कार्यक्रम प्रारम्भ हुए हैं। एकीकृत ग्रामीण विकास योजना में भी पशुपालन अधिकारियों से महत्वपूर्ण कार्य अपेक्षित है। राजस्थान में पशुधन एक महत्वपूर्ण सम्पदा है और इसने विकास के लिए पचायत समितियों द्वारा बहुत अपेक्षा होने के कारण राज्य सरकार वापस प्रत्येक पचायत समिति को कम से कम एक पशुपालन प्रसार अधिकारी उपलब्ध करा रही है।

ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग द्वारा पशुपालन, भेड़ व ऊँट, मत्स्य पालन व डेयरी विकास विभाग के साथ बहुत गम्भीरता पूर्वक विचार विमर्श के पश्चात् पशुपालन प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं दायित्व¹⁸ पुनः परिभाषित किये गए हैं जो निम्न प्रकार हैं।

पशुपालन प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं कर्तव्य 19

- 1 वह पचायत समिति क्षेत्र के पशुओं के संदग्ध में आवश्यक आकड़े एकत्र करेगा।

- 2 वह पचायत समिति को हस्तान्तरित पशुपालन सम्बन्धी योजनाओं/कार्य-क्रमों के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी रखेगा ।
- 3 वह पचायत समिति के त्रिये पशुपालन सम्बन्धी वार्षिक योजना तैयार कर सम्बन्धित स्थायी समिति की स्वीकृति हेतु प्रस्तुत करेगा और स्वीकृत योजना की क्रियान्विति के लिए उत्तरदायी होगा ।
- 4 वह एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम एवं ग्रामीण विकास के अन्य कार्यक्रमों के अन्तर्गत पशुधन में सम्बन्धित लाभार्थियों का चयन करने, ऋण एवं अनुदान आवेदन पत्र तैयार करने एवं पशुओं के क्रय-विक्रय के त्रिये उत्तरदायी होगा तथा ऐसे लाभार्थियों एवं उनके पशुधन के ब्यापार की देखभाल की व्यवस्था करेगा । वह पशुधन में सम्बन्धित ऋण एवं अनुदान के दुरुपयोग के मामलों में भविष्य में जांच कर रिपोर्ट विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा एवं प्रधान के ध्यान में भी लावेगा । परन्तु जहाँ भेड एवं उन प्रकार अधिकारियों को ये कलव मुपुई किये हुए हैं उन पचायत समितियों में भेडों के सम्बन्ध में उक्त कार्य पशुपालन प्रसार अधिकारी नहीं करेगा ।
- 5 वह पचायत समिति के निजी एवं उन्हें हस्तान्तरित पशु औपचारिकों से सम्बन्ध रखेगा ।
- 6 वह पचायत समिति मुख्यालय के पशुधन सहायक में अपने मार्ग दर्शन में कार्य करावेगा ।
- 7 वह पशुधन में होने वाली बीमारियों की रोकथाम, नियन्त्रण एवं इलाज के लिए समुचित कदम उठावेगा तथा पशुधन की स्वास्थ्यप्रद वातावरण में रहने के सम्बन्ध में प्रचार व प्रसार कार्य करेगा । वह भेडों में दूध की बीमारी फैलने पर सूचना ज़िदा भेड एवं उन अधिकारियों को देगा ।
- 8 वह घटिया बछड़े व बैरों को बधिया कर नस्ल सुधार का योजनाबद्ध कार्य करेगा ।
- 9 वह विभागीय योजनाओं के अनुसार उत्तम नस्ल के सांड, पांडे इत्यादि उपलब्ध बनाने का कार्य करेगा तथा उनके एवं सावाई उत्तम सांड, पांडे आदि के स्वास्थ्य का सामान्य निरीक्षण, उपचार करेगा ।
- 10 वह चारा विकास के लिए कार्य करेगा । इस हेतु किसानों को परामर्श देना, प्रोत्साहित करना, प्रदर्शनी लगाना एवं बीज वितरण करना उनके मुख्य कार्य होंगे ।
- 1 वह पशुधन को सम्बन्धित चारा देने हेतु प्रचार व प्रसार कार्य करेगा ।

12. वह दुग्ध उत्पादकों एवं उनकी सहकारी समितियों के परामर्शदाता के रूप में, जहाँ आवश्यकता हो कार्य करेगा तथा डेयरी के नये मार्ग एवं सहकारी समितियाँ बनाने में मदद करेगा ।
13. वह पशु मेला, हाट व पशु-प्रदर्शन कार्यों एवं उनके विकास में यथासम्भव व आवश्यक योगदान देगा ।
14. वह गोशालाओं को आर्थिक दृष्टि से सक्षम होने में भाग-दर्शन देगा ।
15. वह भुर्गीपालन को प्रातःसाहन देने का कार्य करेगा तथा ग्राम रोगों से उन्हें बचाने के लिए टीका लगायेगा ।
16. वह पशु, बकरी एवं भुर्गीपालन के निजी फार्मों की स्थापना में मदद करेगा ।
17. वह जिला पशुपालन अधिकारी द्वारा आयोजित सामयिक बैठकों में भाग लेगा तथा कार्य के सम्बन्ध में मासिक रिपोर्ट जिला पशुपालन अधिकारी को देगा ।
18. वह दैनिक डायरी रखेगा जिसमें कार्य का विवरण दर्ज करेगा और डायरी विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा ।
19. वह पंचायत, पंचायत समिति के तालाबों में मत्स्य विकास के लिए क्षेत्रीय मत्स्य विकास अधिकारियों के परामर्श से याजना बनाएगा एवं उसकी निपटान्विति कराने के लिए उत्तरदायी होगा ।
20. वह ऐसे अन्य कार्य करेगा जो समय-समय पर राज्य सरकार या ग्राम पंचायत समिति द्वारा सुपुर्द किये जावें ।

सहकारिता प्रसार अधिकारी

राजस्थान में पञ्चायती राज के प्रारम्भ में प्रत्येक पंचायत समिति में सहकारिता प्रसार अधिकारियों के पद थे । उनके कर्तव्य उस समय की आवश्यकतानुसार निर्धारित किये गये थे । आगे चल कर अनेक कार्य पंचायत समितियों से हटा लेने के कारण यह पद समाप्त कर दिया गया । परन्तु पञ्चायती राज नवजीवन क्रम में वर्ष 1982 में प्रत्येक पंचायत समिति में एक-एक पद सहकारी प्रसार अधिकारी का सृजित किया गया है । इस दौरान सहकारी प्रसार अधिकारी से सम्बन्ध रखने वाले कई नये कार्यक्रम जैसे एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम, ग्रामीण गृह निर्माण ऋण योजनाएँ, साक्षर सम्बन्धी कार्य आदि प्रारम्भ हो चुके हैं तथा सहकारी बैंकों के कार्यक्षेत्र में विस्तार होने से प्राथमिक सहकारी समितियों से सीधा सम्बन्ध अब नहीं रहा है । भूमि विकास बैंक, त्रय विक्रय सहकारी सघ, दुग्ध उत्पादक संघ आदि के

प्रसार में हम अधिकारी के कार्यों में बहुत अन्तर आ गया है। अतः बदले हुए परिदृश्य में सहकारिता प्रसार अधिकारियों के कार्यों एवं दायित्वों का सरकार द्वारा थोड़े समय पहले पुनर्निर्धारण किया गया है जो कि निम्न प्रकार हैं।²⁰

सहकारिता प्रसार अधिकारियों के कार्य एवं कस्तद्वय²¹

(क) सामान्य कर्तव्य

1 वह पचायत समिति क्षेत्र में होने वाली सहकारी सम्बन्धी नमस्त गति-विधियों की जानकारी रखेगा तथा सहकार में सम्बन्धी सभी आव्हान करेगा।

2 वह पचायत समिति द्वारा प्रभावी समीक्षा की जाने वाली निम्न योजनाओं के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी पचायत समिति को उपलब्ध करायेगा।—

(न) सहकारी ऋण वितरण व विपणन।

(ख) दूसरी विज्ञापन विज्ञापन द्वारा नये लोगों का लोका, सहकारी समितियों की सदस्यता में वृद्धि तथा समग्र ग्रामीण विकास के अन्तर्गत कमजोर वर्ग के लोगों को दुधारू पशुओं के लिये ऋण देने में सम्मिलित।

(ग) सहकारी गोदामों का निर्माण एवं प्रवर्धन।

3. वह क्षेत्र की व्यावसायिक एवं ग्रामीण बैंकों की शाखाओं का समय-समय पर आनन्दबन्तानुसार विजिट करेगा तथा पचायत समिति द्वारा चलाये जा रहे विकास कार्यक्रमों में उनके योगदान की समीक्षा कर विकास अधिकारी को अवगत करायेगा।

4. वह क्षेत्र में सहकारी समितियों के माध्यम से विभिन्न विज्ञापन कार्यक्रमों में सामाजिक परिवारों को विपणन की सुविधाएँ उपलब्ध कराने के प्रयास करेगा।

5. वह राष्ट्रीय ग्राम योजना, ग्राम्य शक्ति, ग्रामीण आवास योजना के निर्धारित लक्ष्यों की पूर्ति हेतु ऋण/अनुदान प्रायोजना-पत्र तैयार करवाने एवं ऋण सम्बन्धी प्रायोजना-पत्रों को बन्दोल रजिस्टर में दर्ज कर अग्रपिप्त करवाने की कार्यवाही करेगा। वह प्रायोजना-पत्रों की समय पर स्वीकृति हेतु बैंकों में सम्पर्क करेगा एवं ऋणों के समय पर वितरण के लिए सभी आवश्यक कदम उठायेगा।

6 वह एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम में कृषि, पशुपालन, उद्योग आदि उद्देश्यों के लिए व्यक्तियों के धन कर्ज, उनके ऋण एवं अनुदान आवेदन-पत्र तैयार करने, ऋण एवं अनुदान दिवाने तथा राशि के सदुपयोग

के लिए उत्तरदायी होगा। वह ऐसे व्यक्तियों की मदद की देखभाल भी करेगा।

- 7 वह एकीकृत ग्रामीण विकास योजना सम्बन्धी सभी प्रकार के कम्पों की व्यवस्था में विकास अधिकारी को सहयोग करेगा।
8. वह सहकारी विभाग के जिला स्तरीय अधिकारी द्वारा आयोजित सामयिक बैठकों में भाग लेगा।
- 9 क्षेत्र में किये गये भ्रमण व दैनिक कार्य के सम्बन्ध में दैनिक डायरी रखेगा एवं प्रत्येक माह डायरी विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा।
10. वह प्रादेशीय गृह निर्माण की ऋण योजनाओं के सम्बन्ध में समस्त आवश्यक कार्यवाही करेगा।
11. वह ऐसे समस्त कार्य करेगा जो समय-समय पर विकास अधिकारी/पंचायत समिति द्वारा सुपुर्न किये जावें।

(ख) सहकार प्रसार सम्बन्धी कर्तव्य :

12. वह सहकारी संस्थाओं के गठन सम्बन्धी पत्रादि तैयार करायेगा एवं सहकारी विभाग को पंजीयन हेतु भिजवायेगा।
13. वह सहकारी संस्थाओं के उपनियमों में सहकारी विभाग के निर्देशानुसार संशोधन करने की कार्यवाही करायेगा।
14. वह सहकारी विभाग द्वारा निर्धारित सदस्यों के अनुसार सहकारी संस्थाओं में सदस्यता वृद्धि के लिए कार्य करेगा।
15. वह प्राधिकृत अधिकारी द्वारा नियुक्त किये जाने पर राजस्थान सहकारी समितियाँ अधिनियम की धारा 70 के तहत जाच करेगा एवं उसके द्वारा रिपोर्ट किये मामलों में निर्णय होने पर वसूली करेगा इसी अधिनियम की धारा 74 तथा गबन के निर्णय कानूनी मामलों में दोषी व्यक्तियों से वसूली करेगा।
- 16 वह सहकारी समितियों का निरीक्षण कर सकेगा।
- 17 वह केन्द्रीय सहकारी बैंक, क्रय-विक्रय सहकारी समिति, भूमि विकास बैंक, उपभोक्ता भण्डार, एवं जिला सहकारी सघ के समस्त कार्यक्रमों की जानकारी रखेगा तथा उन कार्यक्रमों का प्रचार प्रसार कार्य करेगा।
18. वह ग्रामीण उपभोक्ता कार्यक्रमों को सुदृढ़ बनाने के लिए हर सम्भव प्रयत्न करेगा।

(ग) शाखा सम्बन्धी कर्तव्य :

- 19 वह पंचायत समिति क्षेत्र में कार्यरत समस्त शाखा संस्थाओं की स्थिति

- एव कार्य निष्पादन के सम्बन्ध में समस्त आवेदों आदि आ-दिनांक रखेगा एवं चाहे जाने पर सम्बन्धित सस्थाओं/अधिकारी को उपलब्ध करायेगा ।
- 20 वह पंचायत समिति क्षेत्र में विभिन्न विकास कार्यक्रमों के लिए साख प्रावश्यकताओं का अनुमान लगाने एवं जिला साख आयोजना अधिकारी के मार्ग-दर्शन में पंचायत समिति की साख योजना/खण्ड स्तरीय साख परियोजनाएँ तैयार करने एवं उसकी क्रियान्विति के लिए समस्त आवश्यक कार्य करेगा ।
- 21 वह सहकारी साख सस्थाओं की खण्ड स्तरीय या सस्था स्तरीय होने या नौ मासिक बैठकों में भाग लेगा एवं उनके द्वारा विशिष्ट योजनाओं की क्रियान्विति एवं सहकारिता प्रसार से सम्बन्धित कार्यों की जानकारी रखेगा तथा प्रतिवेदन सम्बन्धित अधिकारीगण को प्रस्तुत कर उन्हें कठिनाइयों से अवगत करायेगा ।
- 22 वह वितरित ऋणों का सत्यापन करेगा । प्रत्येक माह में कम से कम 50 परिवारों के सम्बन्ध में ऐसे भौतिक सत्यापन मौके पर जाकर करेगा एवं उक्त सत्यापन से सम्बन्धित अपनी रिपोर्ट विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा तथा अनियमितता के लिए आवश्यक कार्यवाही प्रस्तावित करेगा ।
- 23 वह क्षेत्र में कार्यरत सभी शाखा सस्थाओं द्वारा विभिन्न कार्यक्रमान्तर्गत वितरण ऋणों की बसूली में आवश्यकतानुसार सहयोग करेगा ।
- 24 वह राज्य स्तर व जिला स्तर पर कार्यरत विभिन्न अधिकारीगणों द्वारा पंचायत समिति क्षेत्र में किय गये भौतिक सत्यापन या विजिट ग्रथवा निरीक्षण रिपोर्ट में साख से सम्बन्धित मुद्दों में पाई गई अनियमितताओं के सम्बन्ध में अग्रिम कार्यवाही करायेगा ।
- 25 वह विकास खण्ड स्तर पर गठित साख समन्वय समिति की बैठक आयोजित करने, उनकी कार्यवाही विधिवत् रूप से कार्यवाही रजिस्टर में लिखाने तथा निणयों की अनुपालना करवाने की कार्यवाही करेगा ।
- 26 वह साख सम्बन्धी कार्यक्रमों के सम्बन्ध में माख नियोजन अधिकारी (जिला ग्रामीण विकास अभिकरण) से सम्पर्क रखेगा एवं मार्ग-दर्शन प्राप्त करेगा ।

उद्योग प्रसार अधिकारी²⁷ :

उद्योग प्रसार अधिकारी पंचायत समिति क्षेत्र में उद्योगों के विकास कार्यक्रमों को सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी होता है । वह विभिन्न प्रकार के संवैधानिक कोडों के साथ सहयोग से काम करेगा जो कि ग्रामीण औद्योगिक क्षेत्र

में औद्योगिक कार्यक्रम चला रहे हैं। इसका मुख्य कार्य कारीगरों में कुशलता बढ़ाना, कम कीमत पर तकनीकी साधन उपलब्ध करवाकर अधिक उत्पादन बढ़ाना तथा परिवर्तित मांग के अनुसार उत्पादन करवाना है। यह निम्न कार्य करता है²³ :

1. पचायत समिति में औद्योगिक सम्भावनाओं का पता लगाकर विभिन्न कार्य कार्यान्वित करना तथा कच्चा माल, उपलब्ध मानव शक्ति, उपभोग के तरीके, उपलब्ध बाजार सुविधाओं का समय-समय पर पुनरावलीकृत करना।
2. प्रपने सर्वे के आधार पर पचायत समिति को ग्रामीण औद्योगिक योजना तैयार करने में सहायता देना।
3. सहकार प्रसार अधिकारी की सहायता से ग्रामीण कारीगरों के मध्य औद्योगिक सहकारिताओं की स्थापना करना तथा उनको सहायता प्रदान करना, उनके लेखों जोखों का निरीक्षण करना और उनके रख-रखाव के विषय में मन्त्रणा देना।
4. पचायत समिति क्षेत्र में औद्योगिक इकाइयों को बाजार विपणन सहायता प्रदान करना।
5. व्यक्तिगत ठेकेदारों व औद्योगिक सहकारिताओं को सहकारी बैंको एवं राज्य सरकार से ऋण सुविधाएं उपलब्ध कराना।
6. कारीगर व औद्योगिक इकाइयों को कच्चे माल के रख-रखाव में मार्ग-दर्शन प्रदान करना।
7. प्रशिक्षित कारीगरों के कार्यक्रमों की देखभाल करना।
8. श्रौतों के लिए शिल्पी उत्पादन इकाइयां स्थापित करना और उनमें नयी शिल्पी के लिए प्रशिक्षण सुविधायें उपलब्ध कराना।
9. औद्योगिक इकाइयों के सब प्रकार के रिकार्ड्स की देखभाल करना, चाहे वे सरकारी स्वामित्व में हों या निजी स्वामित्व में।
10. पचायत समिति में कुटीर उद्योगों का विकास तथा लघु स्तरीय कुटीर उद्योगों में समन्वय स्थापित करना तथा समिति स्तर पर औद्योगिक विभाग, राज्य खादी व ग्रामीण औद्योगिक बोर्ड तथा अन्य विभाग, जो लघु स्तरीय उद्योगों के विकास के लिए जिम्मेदार हैं, के एजेंट के रूप काम करना।

शिक्षा प्रसार अधिकारी (एस० डी० आई०) :

शिक्षा प्रसार अधिकारी पचायत समिति क्षेत्र में शिक्षा एवं सामाजिक शिक्षा के लिए जिम्मेदार होता है। यह निम्न कार्य सम्पन्न करता है²⁴ :

- 1 लड़के एवं लड़कियों की प्राथमिक शालाओं का वर्ष में दो बार निरीक्षण करना, (चाहे व स्कूल पंचायत समिति के अधीन हो या व्यक्तिगत स्वामित्व में हो या शिक्षा विभाग द्वारा स्थापित हो और जिसे पंचायत समिति द्वारा अनुदान दिया जाता हो) तथा अपने निरीक्षण की रिपोर्ट विकास अधिकारी व जिला स्कूल निरीक्षक को भेजना ।
- 2 यह देखना कि विद्यार्थियों के प्रवेश एवं उच्च वक्षाओं के स्थानान्तरण में शिक्षा विभाग द्वारा निर्धारित नियमों का पालन किया गया है या नहीं ।
- 3 प्राथमिक शाला अध्यापकों को ससेबस, पढाई के तरीकों तथा अन्य कार्यक्रमों के बारे में मार्ग-दर्शन करना ।
- 4 यह देखना कि प्रत्येक प्राथमिक शाला में अन्य सांस्कृतिक गतिविधियों को सम्पन्न कराने हेतु उचित सहायता व साधन उपलब्ध हैं या नहीं और यदि कोई समस्या है तो पंचायत समिति या स्वैच्छिक संस्थाओं के अनुदान से उपलब्ध कराना ।
- 5 यह देखना कि विद्यार्थियों का नामांकित शिक्षण शुल्क व अनुसूचित जाति व जनजाति के बारे में आवश्यक प्रपत्र, प्राथमिक स्कूल के अध्यापकों द्वारा प्रस्तुत किये गये हैं या नहीं ।
- 6 प्रौढ शिक्षण केन्द्रों का निरीक्षण करना तथा अपना प्रतिवेदन विकास अधिकारी को पेश करना ।
- 7 ग्रामवासियों के मध्य सामुदायिक विकास कार्यक्रम को प्रचारित करने के लिए विभिन्न प्रचार साधनों से सहायता प्रदान करना ।
- 8 प्रत्येक माह में देहाती गोष्ठी आयोजन के लिए भ्रमण करना और अपना प्रतिवेदन विकास अधिकारी के माध्यम से देहाती रडियो गोष्ठी के मुख्य संचालक को पेश करना ।
- 9 ग्राम सेवकों व प्राथमिक शाला के अध्यापकों को सामाजिक शिक्षा कार्यक्रम के विषय में निर्देश देना व निरीक्षण करना ।
- 10 सामाजिक शिक्षा कार्यक्रमों से सम्बन्धित प्रशासकीय कार्यों को सम्पन्न करना ।

कनिष्ठ/उप/सहायक अभियन्ता

पंचायती राज के प्रारम्भ भ प्रत्येक पंचायत समिति में अभियन्ताओं की नियुक्ति की गई थी । लेकिन कालान्तर में अधिक कारणों से य पद समाप्त कर दिये गये । पंचायती राज के पुनर्निर्माण के परिणामस्वरूप इन पदों का सरकार द्वारा फिर से सृजन किया गया है । इनके वर्तमान में निर्धारित कार्यों का आगे उल्लेख किया गया है ।²⁵

कनिष्ठ/उप अभियन्ताओं के कार्य एवं दायित्व

1. वह पचायत क्षेत्र की निम्न जानकारी रखेगा
 - (क) निर्माण कार्यो सम्बन्धी विभागीय एवं हस्तान्तरित योजनाओं तथा रूप निर्माण, ग्रामीण आवासोपयोगी गृह निर्माण योजना, दो लाख रु तक के निर्माण कार्य, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना आदि की शर्तें एवं बजट ।
 - (ख) क्षेत्र में सिंचाई सम्बन्धी सार्वजनिक निर्माण कार्यो तथा लाखाव, एनीकट आदि की सम्भावनाये ।
 - (ग) क्षेत्र में कारीगरो अधिष्ठ, निर्माण सामग्री आदि की प्रचलित दरें ।
 - (घ) क्षेत्र में स्थानीय तौर पर उपलब्ध होने वाली निर्माण सामग्री एवं उनके स्थान ।
 - (ङ) निर्माण कार्यो की बी एस आर दरें तथा पी डब्ल्यू डी, सिंचाई, जनस्वास्थ्य अभियान्त्रिक विभाग के निर्माण कार्यो के ठेके ।

विभागीय कार्यो की दरें (बी एस आर से अधिक या कम प्रतिशत की जानकारी) ।
2. वह राजस्थान पचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम एवं नियमो में उन प्रावधानो की जानकारी रखेगा जो निर्माण कार्यो से सम्बन्धित हो ।
3. वह अपनी दैनिक डायरी रखेगा जिसमें किये गये कार्यो का संक्षिप्त विवरण लिखेगा और डायरी हर माह विकास अधिकारी एवं सहायक अभियन्ता (सा वि.) को प्रस्तुत करेगा ।
4. वह पचायत समिति की प्रचल सम्पत्ति का विवरण यथा नाप-जोख, लागत, स्थिति, नक्शा आदि रखने के लिए उत्तरदायी होगा ।
5. वह ग्राम पचायतो के सचिवो से पचायतो के स्वामित्व की समस्त प्रचल सम्पत्ति का विवरण भी तैयार करायेगा और विवरण सही होने की जाच करेगा ।
6. वह पचायत समिति की इमारतो का वर्ष में एक बार निरीक्षण कर मरम्मत एवं उचित रख-रखाव के प्रस्ताव विकास अधिकारी को प्रस्तुत करेगा ।
7. वह पचायत समिति के भवनो या भूमि पर अनाधिकृत कब्जा न हो इस हेतु सतर्क रहेगा तथा यथा आवश्यकता कार्यवाही करेगा ।
8. वह पचायत समिति में रखे जाने वाले निर्माण कार्यो के रजिस्टरो को आ-दिनाक रखने में लेखाकार/कनिष्ठ लेखाकार को पूर्ण सहयोग देगा ।

- 9 वह पंचायत समिति द्वारा या उसके माध्यम में निर्माण कार्यों हेतु पंचायतो को दिये जाने वाले अनुदान के जिन मामलों में कार्य की प्रशासनिक स्वीकृति पंचायत समिति/स्थाई समिति द्वारा की गई हो, उनके तत्त्वमीने तैयार कर तकनीकी स्वीकृति जारी करायेगा ।
10. वह निर्माण कार्यों की सक्षम तकनीकी एवं वित्तीय स्वीकृति होने पर कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व सरपच व सचिव, ग्राम पंचायत को समुचित तकनीकी हिदायतें देना तथा यथा आवश्यकता ले-आउट देना ।
11. वह ग्राम पंचायतो द्वारा विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत किये जाने वाले निर्माण कार्यों का समय समय पर निरीक्षण करेगा और यह सुनिश्चित करेगा कि नक्शा एवं तत्त्वमीना के अनुसार कार्य हो रहा है ।
- 12 वह किसानों की राशि का उपभोग, ग्राम पंचायत द्वारा कर लिए जाने पर उपयोगिता प्रमाण-पत्र नियमानुसार बनायेगा और सहायक अभियन्ता तथा विकास अधिकारी को हस्ताक्षर हेतु प्रस्तुत करेगा ।
13. वह पंचायत द्वारा निर्माण कार्य पूर्ण किये जाने पर पूर्णता प्रमाण-पत्र नियमानुसार तैयार करेगा और सहायक अभियन्ता एवं विकास अधिकारी को हस्ताक्षर हेतु प्रस्तुत करेगा ।
- 14 यदि कोई ग्राम पंचायत अपनी मिजी धाय या जन-सहयोग से कोई निर्माण कार्य कराना चाहती हो तो सरपच द्वारा चाहे जाने पर वह तत्त्वमीना नक्शा आदि बनायेगा और हर प्रकार की तकनीकी सहायता देगा ।
- 15 वह ग्रामीण आवास गृह निर्माण की विभिन्न योजनाओं में आवश्यक तकनीकी मदद देगा । इस हेतु यदि कहीं नई आबादी या कालोनी का ले-आउट देना ही ता देगा ।
- 16 वह गोबर गैस सयंत्र, धुआं रहित चूल्हे, ग्रामीण शौचालय आदि स्थापित करने में निर्माण कार्य में तकनीकी सहायता देगा ।
- 17 वह ग्रामीण क्षेत्र में निजी तीर पर बनाये जाने वाले मकान अधिक सुन्दर, मजबूत व स्वास्थ्य प्रद हो, इस हेतु हवा रोशनी की उपलब्धता एवं वर्षा, बाढ़, सर्दी, गर्मी से बचाव आदि के सम्बन्ध में प्रचार-प्रसार करेगा ।
18. वह विकास अधिकारी द्वारा आयोजित की जाने वाली मासिक बैठको में भाग लेगा ।
- 19 वह सहायक अभियन्ता (सा. वि.) द्वारा आयोजित मासिक/सामयिक बैठको में भाग लेगा और तकनीकी मामलों में उससे सम्पर्क रखेगा तथा निर्देश प्राप्त करता रहेगा । वह पंचायत समिति क्षेत्र के निर्माण कार्यों की प्रगति की मासिक सूचना उन्हें देता रहेगा ।

20. वह पंचायत समिति क्षेत्र के अधूर्ण निर्माण कार्यों को पूर्ण कराने, उपयोगिता पूर्णता प्रमाण-पत्र जारी कराने एवं वसूली योग्य हो तो उसकी रिपोर्ट करने की समस्त कार्यवाही करेगा।
21. वह द्राष्टम योजना में प्रशिक्षण हेतु निर्माण कार्य में प्रशिक्षित होने के इच्छुक व्यक्तियों का चयन कराने की कार्यवाही करेगा।
22. वह हर माह कम से कम 18 दिन दौरा करेगा। दौरे का कार्यक्रम माह शुरू होने से पूर्व बना लेगा तथा प्रति विकास अधिकारी एवं सहायक अभियन्ता (सा वि.) को भेजेगा। दौरे में वे कार्य एवं स्थान अवश्य शामिल करेगा जिनके लिए विकास अधिकारी एवं सहायक अभियन्ता (सा वि.) के विशिष्ट निर्देश हों।
23. वह अन्य कार्य जो समय-समय पर विकास अधिकारी/पंचायत समिति द्वारा सुपुर्दे किये जायेंगे, करेगा।

सहायक अभियन्ता (सामुदायिक विकास) के कार्य एवं कर्तव्य -

1. वह पंचायत क्षेत्र की निम्न जानकारी रखेगा —
 - (क) निर्माण कार्य सम्बन्धी विभागीय एवं हस्तान्तरित योजनाओं तथा कूप निर्माण, ग्रामीण आवास गृह निर्माण योजना, दो लाख रु. तक के निर्माण कार्य, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना आदि की शर्तें एवं बजट।
 - (ख) क्षेत्र में मिचाई सम्बन्धी सार्वजनिक निर्माण कार्य तथा टालाव, एनोक्ट आदि की सम्भावनाएँ।
 - (ग) क्षेत्र में कारीगरों, श्रमिक, निर्माण सामग्री आदि की प्रचलित दरें।
 - (घ) क्षेत्र में स्थानीय तौर पर उपलब्ध होने वाली निर्माण सामग्री एवं उनके स्थान।
 - (ङ) निर्माण कार्यों की बी०एस०आर० दरे तथा पी०डब्ल्यू०डी० मिचाई, जनस्वास्थ्य अभियान्त्रिक विभाग के निर्माण के ठेके, विभागीय कार्यों की दरे (बी०एम०आर० से अधिक या कम प्रतिशत की जानकारी)।
2. वह राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद अधिनियम एवं नियमों के उक्त प्रावधानों की जानकारी रखेगा जो निर्माण कार्यों से सम्बन्धित हों।
3. वह कनिष्ठ/उप अभियन्ताओं के कार्य का अर्द्धवार्षिक निरीक्षण करेगा और निरीक्षण प्रतिवेदन की पालना करायेगा।
4. वह जिलाधीश एवं उप जिला विकास अधिकारी को तत्कालीन मामलों में आवश्यकतानुसार सलाह देगा।

5. वह हर माह कम से कम 20 दिन पचायत समितियों में दौरा करेगा और दोरे में सभी पचायत समितियों को समुचित समय देगा । वह अपना दौरा कार्यक्रम उप जिला विकास अधिकारी से परामर्श कर माह प्रारम्भ होने में पूर्व ही बना लेगा एवं विकास अधिकारियों की प्रति भेजेगा ।
6. वह कनिष्ठ/उप अभियन्ताओं की मासिक बैठक आयोजित करेगा । बैठक का मुनिश्चिन एजेण्डा जारी किया जाएगा । बैठक में प्रत्येक पचायत समिति के निर्माण कार्यों सम्बन्धी कार्य की प्रगति की समीक्षा करेगा तथा आगामी माह के लिए हर कार्य के निश्चिन लक्ष्य निर्धारित करेगा । वह उनकी जायरी में आवश्यक हिदायतें लिखवायेगा ।
7. वह कनिष्ठ/उप अभियन्ता द्वारा तैयार किए गये तख्तीनों की सक्षम तकनीकी स्वीकृति देगा । ये स्वीकृतियां मासिक बैठक के दिन या आवश्यकता हो तो कनिष्ठ/उप अभियन्ता को अगले दिन रोककर दी जा सकती है अथवा पचायत समिति के दोरे पर जाने पर वहीं दे दी जाए । तख्तीना में सार्वजनिक निर्माण विभाग, मिचार्डी विभाग, जनस्वास्थ्य अभियान्त्रिक विभाग द्वारा कराये जाने वाले कार्यों में बी० एस० ग्रार० से अधिक या कम प्रतिशत धर कार्य होता है तो इसका प्रावधान भी रखायेगा ।
8. जिन जिलों में सहायक अभियन्ता (सा. बि.) पद के साथ एक कनिष्ठ लिपिक एवं एक चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी के पद स्वीकृत हैं, उन पर प्रशासनिक नियन्त्रण रहेगा ।
9. वह अपूर्ण कार्यों को पूर्ण कराने, उपयोगिता/पूर्णता प्रमाण-पत्र जारी कराने तथा विवादास्पद मामलों में जाच करवाकर रिपोर्ट पचायत समिति को प्रस्तुत कराने हेतु कनिष्ठ/उप अभियन्ताओं को खाम तोर से मार्ग-दर्शन देगा ।
10. वह उन मामलों में सक्षम विभागीय तकनीकी अधिकारी से बी. एस. ग्रार. में अधिक धर देने के बारे में निर्णय करायेगा, जिन निर्माण कार्यों में बी एस ग्रार से अधिक व्यय आता हो ।
11. वह ग्रामीण आवास गृह निर्माण सम्बन्धी समस्त योजनाओं में उप जिला विकास अधिकारी को तकनीकी सहायता देगा और क्षेत्र की आवश्यकताओं तथा स्थानीय उपलब्ध निर्माण सामग्री पर आधारित टाटन डिजाइन तैयार करेगा तथा मध्य स्वीकृति के बाद लागू करायेगा । वह अन्य कार्य जो उप जिला विकास अधिकारी/जिलाधीन द्वारा मुपुर्द किया जाएगा, करेगा ।

ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत

ग्रामीण विकास कार्यक्रमों को ग्राम स्तर पर समन्वय प्रदान करने के लिए राजस्थान में ग्राम सेवक के पद का सृजन 1952 में किया गया था। यह एक बहुउद्देशीय विस्तार कार्यकर्ता (Multipurpose Extension Agent) था जिसे वी. एल. डब्ल्यू. (V. L. W. or Village Level Worker) भी कहा जाता था। इस पद के आविष्कार का श्रेय उत्तर प्रदेश में चालीस के दशक में चलाये इटावा प्रोजेक्ट को जाता है।²⁶ यह कर्मचारी कृषि, पशुपालन, सह-कारिता, शिक्षा, सामाजिक शिक्षा, स्वास्थ्य व ग्रामीण जीवन के हर पक्ष के विषय में प्रशिक्षण प्राप्त करके ग्राम स्तर इन विषयों से सम्बन्धित कार्यों में समन्वय प्रदान करता था।²⁷ पंचायतों को विकास के अलावा सचिव सम्बन्धी सेवाओं की भी आवश्यकता होती है। अन्य प्रजातान्त्रिक संस्थाओं की तुलना में ग्राम पंचायतों को सचिव सम्बन्धी सेवाओं की विशेष आवश्यकता होती है क्योंकि इनके सदस्य व पदाधिकारी अशिक्षित या कम शिक्षित होते हैं, इनके पास समयाभाव रहता है, इन्हें लेखे आदि का ज्ञान नहीं होता, इन्हें पंचायत के कानून, नियम एवं कार्य प्रणाली के विषय में अधिक जानकारी नहीं होती, और इन्हें पंचायतों के अधिकार व कार्यक्षेत्र की भी ठीक प्रकार से जानकारी नहीं होती है।

पंचायतों को सचिव सम्बन्धी सेवा उपलब्ध कराने के दृष्टिकोण से अनेक विकल्पों का परीक्षण किया गया लेकिन प्रत्येक में कुछ न कुछ कमी पाई गई।²⁸ पंचायतों को सही रूप से सचिव सम्बन्धी सेवा उपलब्ध कराना सरकार के लिए सदैव एक जटिल समस्या बनी रही है। कुछ समय पूर्व पंचायत स्तर पर ग्राम सेवक और ग्रुप पंचायत सचिव ये दो अलग-अलग पदों की व्यवस्था थी। राजस्थान सरकार ने अगस्त, 1982 में ग्राम सेवक और ग्रुप सचिवों के अलग-अलग पदों को समाप्त करके इनके स्थान पर “ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत” के पद का सृजन किया है।²⁹ पंचायती राज नवजीवन क्रम में पंचायत समितियों को विभिन्न विभागों की नई योजनायें/कार्यक्रम त्रिमासिक हेतु हस्तान्तरित किये गए हैं तथा कुछ कार्यक्रम/योजनाओं को प्रभावी समीक्षा के अधिकार पंचायत समितियों को दिये गये हैं। ग्राम पंचायत को भी कुछ नये कार्यक्रम हस्तान्तरित किये गये हैं। इस नये परिप्रेक्ष्य में ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत के दोहरे कर्तव्य हो जाते हैं। उसे बतौर ग्राम सेवक ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत समिति के उत्तरदायी कर्मचारी की हैसियत से कार्य करना होता है और पंचायत समिति एवं ग्राम पंचायत के बीच बड़ी वनता है, बड़ी दूरी और

पदेन सचिव ग्राम पंचायत के नाते अपने क्षेत्र की ग्राम पंचायतों के सचिव के रूप में अपने कर्तव्यों का निर्वहण करना होता है। सन् 1983 में इनके कर्तव्यों का सरकार द्वारा पुनर्निर्धारण किया गया। ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत के वर्तमान में निम्नलिखित कार्य एवं दायित्व है³⁰

ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत के कर्तव्य

(क) पंचायती राज नवजीवन के परिप्रेक्ष्य में ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत के ग्राम सेवकों के कर्तव्य निम्न प्रकार निर्धारित किये गए हैं :

1. वह पंचायत समितियों को त्रिमासिक हेतु हस्तान्तरित समस्त योजनाओं/कार्यक्रमों के सम्बन्ध में पंचायत स्तर के कार्य में सम्बन्धित प्रसार अधिकारियों के कार्यों में सहायता करेगा।
2. वह पंचायत समितियों को प्रभावी समीक्षा हेतु सुपुर्द योजनाओं/कार्यक्रमों के सम्बन्ध में विकास अधिकारी द्वारा दिय गये निर्देशों के अनुसार आवश्यक कार्य यथा समय करता रहेगा।
3. वह पंचायतों को हस्तान्तरित योजनाओं/कार्यक्रमों की त्रिमासिक प्रति प्रति मास सचिव भूमिका प्रदा करेगा और उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु पंचायत को अपने सुझाव देगा।
4. वह राष्ट्रीय कार्यक्रम यथा नया 20 सूची कार्यक्रम परिवार कल्याण कार्यक्रम, प्राथमिक शिक्षा, एकीकृत ग्रामीण विकास योजना, राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम अनुसूचित जाति/जनजाति के विकास की योजनाएँ ग्रामीण आवासीय गृह निर्माण कार्यक्रम, पंचजल विकास, सामाजिक बानिकी आदि की पंचायत स्तर पर त्रिमासिक प्रति में लक्ष्य की प्राप्ति के उद्देश्य में सक्रिय भाग लेगा।
5. वह विकास के सभी कार्यक्रमों में ग्रामवासियों का सक्रिय सहयोग प्राप्त करेगा तथा जन सहयोग जुटावना भ्रमदान, वित्तीय सहयोग या सामग्री के रूप में।

(ख) क्योंकि ग्राम सेवक पदेन सचिव ग्राम पंचायत भी नियोजित है अतः पंचायतों के कार्य सम्बन्धों उनके कर्तव्य निम्न प्रकार निर्धारित किये गए हैं

1 मन्त्रालयिक कार्य

1. सरपंच से परामर्श कर एवं निर्देश प्राप्त कर ग्राम पंचायत की बैठक का एजेन्डा तैयार करना, नोटिस जारी करना, बैठक की कार्यवाही करना एवं कार्यवाही रजिस्टर में कार्यवाही लिखना पत्रों की उपस्थिति के

हस्ताक्षर/अंगूठी करना एवं कार्यवाही विवरण की प्रतिलिपि सरपंच के हस्ताक्षर से पचायत समिति को भेजना ।

- 2 ग्राम पचायत में विचारार्थ विषयों के सम्बन्ध में अपनी राय व्यक्त करना, सरकार की नीतियों/कार्यक्रमा की जानकारी देना तथा पचायत बैठक में विचारार्थ विषयों के सम्बन्ध में जानकारी देना एवं अपनी राय को कार्यवाही विवरण में दर्ज करना ।
- 3 पचायत के निणयो की अनुपालना करना तथा अनुपालना रिपोर्ट पचायत की आगामी बैठक में प्रस्तुत करना ।
- 4 पचायत से सम्बन्धित प्रशासनिक मामलों का रिकार्ड रखना, पत्रावली बनाना एवं पचायत की बैठक में निर्णय हेतु प्रस्तुत करना ।
- 5 जहाँ आवश्यक हो पक्षकारों को सरपंच के हस्ताक्षरों से नोटिस जारी करना ।
- 6 पचायत कार्यालय के दैनिक कार्यों को निपटाना एवं अन्य स्टैफ़ के कार्यों की देखभाल करना ।
- 7 ग्राम सभा के लिए कार्यक्रम तैयार करना नोटिस जारी करना एवं ग्राम सभा की बैठक कराना बैठक की कार्यवाही लिखना और प्रतिलिपि सरपंच के हस्ताक्षरों से पचायत समिति को भेजना ।

2 वित्तीय मामलों से सम्बन्धित कर्तव्य

- 1 पचायत के कर निर्धारण की सूची तैयार करना एवं वसूली करना ।
- 2 पचायत द्वारा आरोपित फीस शास्ति आदि का रिकार्ड रखना तथा वसूली करना ।
- 3 पचायत राशि की वसूली के लिए बिल एवं नोटिस सरपंच के हस्ताक्षर से जारी करना ।
- 4 पचायत का लेखा व अन्य सम्बन्धित रिकार्ड को आदिनाक रखना ।
- 5 पचायत की हवालगी की रकम को अपनी हिफाजत में रखना बशर्ते कि आवश्यक जमानत दाखिल हो चुकी हो ।
- 6 सरपंच के आदेश से पचायत की रकम प्राप्त करना, जमा कराना, आहरण एवं वितरण करना ।
- 7 निर्माण कार्यों के तस्मीन बनाना एवं जांच करना तथा बिल की जांच करना ।
- 8 पचायत द्वारा खरीद की नियमों के अनुसार कार्यवाही करना ।
- 9 पचायत की बचत सम्पत्ति का ध्यौरा रखना एवं समुचित देखभाल करना तथा उनसे आय बढ़ाने की चेष्टा करना ।

10 पचायत की भूमि अथवा सम्पत्ति में किसी प्रकार के अतिक्रमण की सूचना अविश्व मरपच को देना तथा ग्राम पचायत की बैठक में अवगत कराना ।

3 कार्यकारी कर्तव्य —

1. पचायत द्वारा कराये जाने वाले निर्माण कार्यों को कराना एवं उनकी उचित देखभाल करना ।
2. पचायत क्षेत्र में सफाई एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यक्रमों की देखभाल करना ।
3. पचायत को प्रस्तुत होने वाले आवेदन-पत्रों को प्राप्ति करना व सरपच के समक्ष प्रस्तुत करना ।
4. पचायत रेकार्ड की प्रतिलिपि बनाना एवं सरपच के हुस्ताशरो से जारी करना ।
5. सरपच के परामर्श से पचायत समिति अथवा अन्य प्रशासनिक कार्यालयों से धन हुस्ताशरो से धन व्यवहार करना ।
6. विभिन्न अभियानों आदि के आयोजन में सरपच के निर्देशानुसार कार्य करना ।
7. अन्य कार्य जो सरपच या पचायत द्वारा समय-समय पर सुपुर्द किये जावे उन्हें करना ।

संदर्भ

1. वर्तमान समय में स्वतन्त्रता के बहुत पहले से ग्रामीण विकास में कामिक वर्गों की सहृदयपूर्ण भूमिका को स्वीकारा और उपयोग किया गया है । इन्हें ग्रामीण क्षेत्र में आवश्यक परिवर्तन लाने के उद्देश्य में ग्रहण भूमिका दी है । स्वतन्त्रता के पश्चात् भी इन्हें 'चेंज एजेंट' मान कर प्रमुख स्थान और भूमिका प्रदान की गई है । इसके लिए देखिये (i) यू बी डापट, इवोल्यूशन ऑफ सी डी इन इण्डिया-बीफ सर्वे, सी डी डाइनेस्ट नम्बर 5, पृष्ठ 6-10, (ii) आर बी जाधर, इवोल्यूशन ऑफ पचायती राज, (iii) एस सी जैन, कम्युनिटी डवलपमेंट एण्ड पचायती राज, (iv) बलवंत राम मेहता कमेटी रिपोर्ट, 1957, और (v) अशोक मेहता कमेटी रिपोर्ट, 1978 ।
2. केवल महाराष्ट्र ही में जिलाधीश को पचायती राज सम्वन्धों से पृथक् रखा गया है । बाकी सभी राज्यों में उसे पचायती राज और ग्रामीण विकास के साथ कम या अधिक कार्यों से ओझा गया है । देखिए (i) पचायती राज ए कम्परेटिव स्टेडी ऑन लेजिस्लेशन, पूर्वोक्त, 1962, और (ii) पचायती राज एट ए ग्लान्स, पूर्वोक्त, 1966 ।

- 3 भारतवर्ष में जिलाधीश के पद के सृजन और इसकी अलग-अलग राज्यों में स्थिति के अध्ययन के लिए देखें : (i) इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, स्पेशल इश्यु ऑन कलेक्टर, 1965, (ii) एस एस खेरा, डिस्ट्रिक्ट एडमिनिस्ट्रेशन (iii) एम. पी. पार्दी, दी इमजिंग रोल ऑफ दी कलेक्टर, इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1962, पृष्ठ 478-88, और (iv) अबीदा सामी उद्दीन, इम्पेक्ट ऑफ डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन विथ स्पेशल रेफरेंस टू उत्तर प्रदेश अलीगढ़ वि० वि० 1971, (पीएच०डो० थीसिस) पृष्ठ 106-160 ।
- 4 बलवन्त राय मेहता समिति प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, बोल्यूम I, पृष्ठ 19 ।
5. देखिये (i) हंड बुक ऑन पंचायती राज, बोल्यूम III, रोल ऑफ फग-शनरीज, गवर्नमेंट ऑफ राजस्थान, पंचायत एण्ड डवलपमेंट डिपार्टमेंट, पृष्ठ 92-98, (ii) ए के राय, दी कलेक्टर इन नाइनटीन सिक्सटीज 'राजस्थान', इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1966, पृष्ठ 560-77, और (iii) खान, मिन्हा और त्रिवेदी की स्टेट एडमिनिस्ट्रेशन इन राजस्थान नामक पुस्तक में एम एम के दली का 'डिस्ट्रिक्ट कलेक्टर' पर लेख ।
- 6 सी. एन भालेरात्रो, 'एडमिनिस्ट्रेशन, पोलीटिक्स एण्ड डवलपमेंट इन इण्डिया' 1972, पृष्ठ 378 ।
- 7 सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त पृष्ठ. 67 ।
- 8 विकास अधिकारी की भर्ती, प्रशिक्षण आदि के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (i) दया सिंह पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन ऑफ पंचायती राज इन राजस्थान, पीएच डी. थीसिस, राजस्थान वि वि 1972 (ii) राजेश्वर दयाल, पंचायती राज इन इण्डिया, 1970 और (iii) गिरधारी लाल ध्यास समिति प्रतिवेदन, 1973, पृष्ठ 67-68 ।
- 9 सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, पृष्ठ 67-69 ।
- 10 दयासिंह, पूर्वोक्त, पृष्ठ 82-83 ।
11. पूर्वोक्त, पृष्ठ 79-83 ।
- 12 पुन. पंचायती राज, पूर्वोक्त, पृष्ठ 13 ।
- 13 लेखक ने यह पाया कि सरकार और ए एस अधिकारियों को विकास अधिकारी के पद पर नियुक्त करने के लिए राजी नहीं कर सकी है । जिस भी अधिकारी को यह पता लगता कि उसका नाम विकास अधिकारी के पद के लिए तय किया जा रहा है वही अधिकारी अपने को ऐसे में सकट

की स्थिति में पाना था और पूरा जोर इस जोड़-तोड़ में लगा देता कि वह विकास अधिकारी के पद पर नहीं भेजा जाए। अन्त में सरकार बड़ी कठिनाई से 1983 में नये बच में से कुछ लोगो की उनकी अनिच्छा से विकास अधिकारी बना सके हैं।

14. ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार, क्रमांक एफ. 2 (36) या वि प्र/प्रशा-2/राज प/83/3471 जयपुर, दिनांक 28 सितम्बर, 1983।
15. राजस्थान विकास, वर्ष 1, अंक 3, अक्टूबर 1983, पृष्ठ 14-17।
16. कृषि प्रसार अधिकारियों के पूर्व में निर्धारित कार्यों के अध्ययन के लिए देखिये हंडल बुक ऑन पंचायती राज, वोल्यूम III, रोल ऑफ फगशन-रीज, राजस्थान सरकार, पंचायत एवं विकास विभाग पृष्ठ 41-44।
17. टी एण्ड बी सिस्टम के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (i) रविन्द्र शर्मा, 'ए केस स्टडी ऑफ ट्रेनिंग एण्ड बिजिट सिस्टम विथ स्पेशल रिकॉर्ड्स टू ट्रेनिंग', एन लेख जो एन के एन कृषि महाविद्यालय, जायनेर द्वारा 28 नवम्बर से 2 दिसम्बर 1983 तक आयोजित "री प्रोग्रामाडेशन ऑफ न्यू एग्रीकल्चरल एक्स्टेंशन सिस्टम फॉर इनजीनिंग एग्रीकल्चरल प्रोडेक्टिविटी" पर आयोजित राष्ट्रीय सेमीनार में प्रस्तुत किया गया; (ii) डनियल बेनोर एण्ड जोम्स वयू हेरीसन, 'एग्रीकल्चरल एक्सटेंशन की ट्रेनिंग एण्ड बिजिट सिस्टम', वलड बैंक पब्लिकेशन, मई 1977, और (iii) बी हूजा, 'एग्रीकल्चर एक्स्टेंशन, ए न्यू प्रोग्राम फॉर कन्टीन्युअस ट्रेनिंग एंड ऑल सेक्टर', कृषि, वोल्यूम 17, नम्बर 7, 1 जनवरी, 1979।
18. देखिये ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार द्वारा जारी परिपत्र क्रमांक एफ 701 (5) ग्रामीण/प्रशा 3/82/9066 जयपुर, दिनांक 25 जुलाई, 1983।
19. राजस्थान विकास, अंक 1, अगस्त 1983, पृष्ठ 14-16।
20. ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार के परिपत्र क्रमांक एफ 70(2) आवास/प्रशा-3/84/2120 जयपुर, दिनांक 17-5-84।
21. देखिये. राजस्थान विकास, वर्ष 2, अंक 5-6 मई-जून 1984, पृष्ठ 13-14।
22. पंचायती राज के प्रारम्भ में प्रत्येक पंचायत समिति में एक-एक पद उद्योग

प्रसार अधिकारी का रखा गया था। सन् 1967 में आर्थिक कठिनी के परिणाम स्वरूप पचायत समितियों में इस पद को समाप्त कर दिया गया। राजस्थान में 3-4 वर्ष पूर्व पचायत समितियों को पुन उद्योग प्रसार अधिकारी प्रदान किये गए हैं।

23. हैण्ड बुक ऑन पचायती राज, पूर्वोक्त पृष्ठ 51-54।
24. उक्त ही, पृष्ठ 55-58।
25. देखिये - राजस्थान विकास, वर्ष 2, अंक 3-4, 1984, पृष्ठ 15-17।
26. एस सी दुजे, इण्डियाज चोजिंग बिलेजेंस, 1963, पृष्ठ 9।
27. ग्राम सेवकों की कामिक विषयों की जानकारी के लिए देखिये रविन्द्र शर्मा रिज्यूटमन्ट, ट्रेनिंग एण्ड प्रमोशन ऑफ बिलेज लेबल वर्कर्स इन राजस्थान लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्वविद्यालय (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रतिवेदन) 1976।
28. सचिव सम्बन्धी विभिन्न वैकल्पिक व्यवस्थाओं और उनके गुण व दोषों की जानकारी के लिए देखे (i) रविन्द्र शर्मा, बिलेज पचायत इन राजस्थान पूर्वोक्त, पृष्ठ 54-63 (ii) सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 59-63, और (iii) गिरधारी लाल व्यास समिति प्रतिवेदन, पृष्ठ 84-85 ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग आदेश क्रमांक 250।
29. दिनांक 11-8-82।
30. राजस्थान विकास, अंक 1, अगस्त 1983, पृष्ठ 18-20।



पंचायती राज में कार्मिक प्रशासन

किसी भी प्रशासनिक समस्या का संगठन चाहे कितना भी अच्छा क्यों न हो, उसे अपने उद्देश्यों की प्राप्ति में सफलता सभी मिलेगी जब उसके पास योग्य और कुशल कर्मचारी होंगे। संगठन सफल तब होगा जब उसकी ओर अच्छे लोग आकर्षित हों, सर्वाधिक योग्य व्यक्तियों को उसमें नियुक्त किया जाए और संगठन उन्हें अपनी सेवा में बनाये रख सके। भारत में स्थानीय स्वायत्त शासन समस्याओं में कार्मिक प्रशासन की समस्या अत्यन्त ही गंभीर है। इन समस्याओं का कार्मिक प्रशासन कमजोर होने से इसमें कुशल कर्मचारी नहीं रह पाते हैं। यही कारण है कि अच्छी से अच्छी नीतियाँ और कार्यक्रम अकुशल कर्मचारियों के हाथ पड़कर असफल हो जाते हैं। स्वायत्त शासन समस्याओं में कार्मिकों का वर्गीकरण, कार्मिकों की भर्ती, उनका प्रशिक्षण, सेवा दशाएँ, अवकाश प्राप्ति लाभ आदि कार्मिक प्रशासन की प्रमुख समस्याएँ हैं। इन सभी समस्याओं का यहाँ विस्तार से उल्लेख करना संभव नहीं है। केवल कुछ महत्वपूर्ण कार्मिक समस्याओं की संक्षेप में चर्चा नीचे की गई है।

वर्गीकरण

पंचायती राज संस्थाओं में कार्यरत कर्मचारियों को दो प्रमुख वर्गों में बाटा जा सकता है। इसमें एक तो वे कर्मचारी आते हैं जो राज्य सरकार की सेवाओं में होते हैं। लेकिन वे पंचायती राज संस्थाओं में प्रतिनिधित्व पर होते हैं।¹ जिला परिषद के सचिव, सहायक सचिव, पंचायत समिति के विकास अधिकारी, पंचायत समिति के प्रसार अधिकारी तथा पंचायत समिति के लेखा निषिक आदि इस श्रेणी में आते हैं।² इन कर्मचारियों के सम्पूर्ण कार्मिक प्रशासन का उत्तरदायित्व सरकार या इसके अभिक्तरणों का होता है। इनकी कार्मिक समस्याओं की हम यहाँ चर्चा करके केवल दूसरे वर्ग के कर्मचारियों की कार्मिक समस्याओं की चर्चा करेंगे। दूसरे वर्ग में वे कार्मिक आते हैं जो राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा में हैं।³ इस श्रेणी के कर्म-

पंचायती राज में कार्मिक प्रशासन

चारी पूर्णरूपेण पंचायती राज संस्थाओं के नियन्त्रण में कार्य करते हैं। इन सेवाओं में ग्राम सेवक, प्राथमिक पाठशाला के अध्यापक तथा अध्यापिकाएँ, लिपिक, पील्ड मैन, स्टॉक मैन, वेक्सीनेटर आदि राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा के होते हैं।

भर्ती

राजस्थान पंचायत समिति तथा जिला परिषद सेवा में निम्नलिखित भर्ती के लिए राज्य स्तर पर एक सेवा चयन आयोग गठित किया गया है। जिसका नाम 'पंचायत एवं स्थानीय निकाय अधीनस्थ सेवा चयन आयोग' है।¹⁴ इस आयोग में राज्य सरकार द्वारा नियुक्त दो सदस्य होते हैं।¹⁵ इन सदस्यों की नियुक्ति 3 वर्ष की अवधि के लिए की जाती है। दो सदस्यों में से एक सदस्य जो कम से कम 10 वर्ष की सरकारी सेवा (केन्द्रीय या राजकीय सेवा) का अनुभव होना आवश्यक है। यह सदस्य सरकारी सेवा में भी हो सकता है और सेवा निवृत्त भी हो सकता है। सदस्य या अध्यक्ष की न्यूनतम आयु 35 वर्ष और अधिकतम आयु सीमा 60 वर्ष रखी गई है। अर्थात् सदस्य आयोग में 3 वर्ष की सेवा पूरी करने या 60 वर्ष की आयु पूरी होने पर जो भी वह पहले पूर्ण कर ले, आयोग से सेवा निवृत्त हो जाता है। तीन वर्ष की एक टर्म पूरी कर लेने के पश्चात् पुनः नियुक्ति पर कोई रोक नहीं है। आयोग का तीसरा सदस्य उस जिले का प्रमुख होता है जिस जिले के लिए भर्ती की जानी होती है।

आयोग का कार्यालय जयपुर में स्थित है। आयोग का राज्य स्तर पर गठन अवश्य किया गया है। लेकिन वास्तविकता में चयन जिले स्तर पर ही किया जाता है। प्रत्येक जिले के रिक्त पदों का जिले वार ही विज्ञापन निकाला जाता है। आवेदन किसी भी जिले के लिये हो, प्रत्याशी को आवेदन पत्र आयोग के जयपुर स्थित कार्यालय में ही भेजना होता है। आयोग का अध्यक्ष या सदस्य और सम्बन्धित जिले का प्रमुख मिल कर चयन करते हैं। इस प्रकार वास्तव में चयन के लिए जिला स्तर पर यह कमेटी गठित होती है।

विभिन्न अध्ययनों में इस आयोग के गठन और कार्य प्रणाली पर असन्तोष व्यक्त किया गया है।¹⁶ जहाँ तक गठन का सम्बन्ध है, चयन समिति में प्रमुख का होना एक समस्या उत्पन्न करता है। चाहे कितना भी अच्छा चयन क्यों न हो, जिला प्रमुख एक चुना हुआ व्यक्ति होने के कारण आयोग की निष्पक्षता की विश्वसनीयता समाप्त कर देता है। एक अध्ययन में यह बताया गया है कि कई बार अधिक योग्य व्यक्ति उपलब्ध होते हुए भी कम योग्य व्यक्तियों

को चयनित कर लिया जाता है।⁷ भर्ती और चयन प्रक्रिया में अनावश्यक देरी का होना ग्राम शिकायत रही है।⁸ इसके अतिरिक्त स्थानीय स्तर पर स्थानीय व्यक्तियों की भर्ती होने के कारण वे अपने कार्यों की ओर ध्यान कम देने हैं तथा अपनी खेती-बाड़ी या फिर अन्य कार्यों में व्यस्त रहते हैं।

शिक्षण और प्रशिक्षण -

प्रशासन की वर्तमान आवश्यकताओं के कारण शिक्षण और प्रशिक्षण शनैः शनैः कार्मिक प्रशासन का बहुत महत्वपूर्ण अंग बन गया है। शिक्षण और प्रशिक्षण से कार्मिक कुशल बन जाता है। किसी भी विकासात्मक कार्यक्रम की सफलता या असफलता कार्यकर्ताओं की योग्यता और उनकी कार्यक्रम के प्रति अभिरुचि पर निर्भर करती है। शिक्षण और प्रशिक्षण की सहायता से कार्मिक को संगठन के उद्देश्यों से अवगत कराया जाता है, उसके कामों व दायित्व के विषय में बताया जाता है और उसे उचित निर्णय लेने के योग्य बनाया जाता है। पचायती राज सत्ताओं के शिक्षण और प्रशिक्षण सामुदायिक विकास कार्यक्रम की देन है। सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं से ग्रामीण समुदाय के सर्वांगीण विकास के नये युग का प्रारम्भ हुआ। भारत के तत्कालीन प्रधान मंत्री प. नेहरू ने यह विचार व्यक्त किया था कि "सामुदायिक विकास कार्यक्रम, जिसका लक्ष्य हमारे समाज की सम्पूर्ण वनावट को परिवर्तित करना, हमारे विचारों और कार्यों में परिवर्तन करना है, यदि कभी उद्देश्य प्राप्त न असफल होता है जो इसलिए नहीं कि इसके लिए धन की कमी है। अपितु इसलिए कि हमारे पास प्रशिक्षित कार्मिकों की कमी है"।⁹ इससे स्पष्ट है कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम के निर्माण कार्यक्रम में कार्यरत व्यक्तियों की सफलता के लिए प्रशिक्षण के महत्व से अवगत थे। सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम सामुदायिक कार्यक्रम के प्रारम्भ होने के साथ ही प्रारम्भ किया गया। भिन्न भिन्न श्रेणी के कार्यकर्ताओं के लिए भिन्न-भिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रमों का विकास उनके शैक्षणिक स्तर और कार्यों के अनुसार किया गया। यू. एन. मिशन ने प्रशिक्षण कार्यक्रमों से प्रभावित होकर विचार व्यक्त किया कि संभवतः भारत में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों के लिए प्रशिक्षण की आवश्यकता और प्रशिक्षण के नये कार्यक्रमों की चलाने के तरीकों पर अन्य जातों की तुलना में अधिक ध्यान दिया गया है।¹⁰ भारत में प्रशिक्षण का इतिहास और प्रशिक्षण कार्यक्रमों का विकास अन्य देशों के प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार करने में उपयोगी सिद्ध हो चुका है। कार्यक्रम के प्रारम्भिक चरणों में ही प्रशिक्षण की उपयोगिता अनुभव की गई थी। सामान्यतया यह कहा जाता है कि एक प्रश-

शिक्षित या अर्ध प्रशिक्षित कार्मिक से विनासात्मक प्रशासन में सहायता प्राप्त होने की अपेक्षा हानि की अधिक सम्भावना रहती है।¹¹

ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत का प्रशिक्षण

पहले राजस्थान में ग्राम सेवक और पंचायत सचिव के अलग-अलग पद थे। अन्य कर्मचारियों और अधिकारियों की तुलना में ग्राम सेवकों के प्रशिक्षण की आवश्यकता अधिक महसूस की गई।¹² संस्थागत प्रशिक्षण के लिए न केवल राजस्थान में बल्कि सम्पूर्ण भारत में ग्राम सेवकों के लिए प्रशिक्षण मन्थानों केन्द्रों की स्थापना सबसे पहले की गई। जिन व्यक्तियों का ग्राम सेवक के पद पर चयन किया जाता था उन्हें कार्य का पूर्वानुभव नहीं था, वे अपने कार्य से सम्बन्धित नवीन लोजों के विषय में अवगत नहीं होने थे और इसकी आवश्यकता इसलिए भी थी कि ग्राम सेवक ही ऐसा कार्यकर्ता है जो हर समय ग्रामीण जनता के समीप रह कर कार्य करता है। इनके लिए 6 माह का प्रशिक्षण प्रारम्भ हुआ जो विनसित होने होते 2 वर्ष का कर दिया गया। ग्राम सेवकों को 2 वर्ष का प्राथमिक प्रशिक्षण, 1 वर्ष का उच्च प्रशिक्षण और 2 माह रिफ्रेशर कोर्स दिया जाता था। सन् 1961 से ग्राम सेवकों को उच्च शिक्षा और उच्च प्रशिक्षण के लिए कृषि महाविद्यालयों और ग्रामीण अध्ययन व प्रशिक्षण संस्थानों की भेजने की योजना प्रारम्भ हुई। कुछ ग्राम सेवकों को बेटनरी में स्नातक डिग्री के लिए भी भेजा गया। कुछ कठिनाईयों के कारण सरकार ने ग्राम सेवकों को उच्च शिक्षा के लिए कृषि महाविद्यालय आदि भेजना बन्द कर दिया। सत्तर के दशक के मध्य तक आगमन प्रशिक्षण, उच्च प्रशिक्षण और रिफ्रेशर प्रशिक्षण बन्द हो चुके थे। इसका प्रमुख कारण यह था कि इस समय तक कृषि प्रसार का सम्पूर्ण कार्य 'नई कृषि विस्तार योजना' के तहत कृषि विभाग ने अपने हाथ में ले लिया था और ग्राम स्तर पर ग्राम विस्तार कार्यकर्ताओं की नियुक्ति की गई थी। परिणाम स्वरूप ग्राम सेवकों के नये पदों का सृजन व नई नियुक्तियां बन्द हो गई थी।

जैसा कि अध्याय 9 में बताया जा चुका है, राजस्थान में पंचायती राज नवजीवन क्रम में पूर्ण के ग्राम सेवक एवं ग्राम सचिवों के स्थान पर अगस्त 1982 में 'ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत' के पद का सृजन किया गया था। उस समय ग्राम पंचायतों में 3 वर्ष से अधिक समय से कार्यरत सचिवों को स्वीकृत करके ग्राम सेवक एवं पदेन सचिव ग्राम पंचायत पद पर नियुक्त किया गया। ग्राम सेवक पहले ही 2 वर्ष का मेकापूर्व प्रशिक्षण प्राप्त कर चुके थे और ग्राम सचिव जो प्रशिक्षित थे उनके अलावा नव-नियुक्त ग्राम सेवक

एक पदेन मचिब ग्राम पंचायत को राज्य सरकार द्वारा 1982 में प्रशिक्षण पर नियुक्त एक समिति के सुभाषानुसार 6-6 माह का प्रशिक्षण दिया गया । वर्तमान में इनका अन्तिम वर्ष मण्डोर में 6 माह का प्रशिक्षण ग्रहण कर रहा है । इस समिति के सुभाषानुसार अगले वर्ष से इनका प्रशिक्षण 1 वर्ष का कर दिया जाने की योजना है ।¹³

ग्राम सेविका अध्यापिका और महिला प्रशिक्षण

1974-75 में राजस्थान में कोटा और मण्डोर में दो ग्राम सेविका प्रशिक्षण केन्द्र थे । 1 दिसम्बर 1975 में कोटा का ग्राम सेविका प्रशिक्षण केन्द्र बन्द कर दिया गया । राजस्थान में वर्तमान में केवल एक ग्राम सेविका प्रशिक्षण केन्द्र मण्डोर में चल रहा है । ग्राम सेविका पद समाप्त कर दिये जाने के पश्चात प्राथमिक शालाओं की महिला अध्यापिकाओं को यहाँ 2½ माह का प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है । इसके अतिरिक्त मण्डार में महिला मण्डल की सदस्याओं और ग्राम काकियों को दो सप्ताह का ओरिएंटेशन प्रशिक्षण दिया जाता है ।

हरिश्चन्द्र नाथुर राजकीय लोक प्रशासन संस्थान (जयपुर/उदयपुर)

1982-83 से राजस्थान में ह. च. मा. रा. लो. प्र. संस्थान पंचायती राज के क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका बढ़ा कर रहा है । पंचायती राज से सम्बन्धित कामों और जन प्रतिनिधियों को प्रशिक्षित करने के लिए इस संस्थान द्वारा जनक कार्यक्रम चलाए जा रहे हैं । उदयपुर स्थित सामुदायिक विकास और पंचायती राज संस्थान भी ह. च. मा. रा. लो. प्र. संस्थान को सौंप दिया गया है । इससे प्रशिक्षण कार्यक्रम में समन्वय स्थापित करने में सहायता मिली है । उदयपुर स्थित संस्थान अब ग्रामीण विकास अध्ययन केन्द्र के रूप में कार्य कर रहा है । राज्य सरकार की स्वीकृति से इस संस्थान का सुदृढीकरण किया जा रहा है । ह. च. मा. रा. लो. प्र. संस्थान की जयपुर इकाई में भी एक ग्रामीण विकास अध्ययन केन्द्र की स्थापना की गई है जिसके लिए भारत सरकार स 13.75 लाख रुपये की स्वीकृति प्राप्त हुई है ।

नई व्यवस्था के अनुसार ग्रामीण विकास से सम्बद्ध पंचायत समिति तथा जिला स्तरीय जन प्रतिनिधियों तथा राज्य कमियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था ह. च. मा. रा. लो. प्र. संस्थान द्वारा की जाती है, जबकि ग्राम स्तरीय जन-प्रतिनिधियों तथा राज्य कमियों के प्रशिक्षण की व्यवस्था का सीधा उत्तरदायित्व ग्रामीण विकास एवं पंचायत राज विभाग का है ।

वर्तमान में प्रधानों और प्रमुखों के प्रशिक्षण की विशेषता यह है कि उन्हें प्रशिक्षित संगोष्ठियों के माध्यम से किया जाता है और इन संगोष्ठियों में

विकास अधिकारी, जिलाधीश, विभागाध्यक्ष, स्वयं सेवी संस्थाओं तथा शैक्षिक जगत के विशेषज्ञों को आमन्त्रित किया जाता है। सगोष्ठियों में पचायती राज व्यवस्था, दर्शन एवं संरचना, राजस्थान आर्थिक विकास के कुछ पहलू, ग्रामीण विकास कार्यक्रम, ग्रामीण विकास, संस्थागत ढांचा न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम, शिक्षा, चिकित्सा, पचायती राज व्यवस्था, समस्याएँ एवं समाधान आदि विषयों पर विचार किया जाता है। इनमें समूह चर्चा पर विशेष ध्यान दिया जाता है। अलग-अलग समूह चर्चा में उठाये गये बिन्दुओं पर सगोष्ठियों के अन्त में खुले सत्र में व्यापक चर्चा विचार पत्रक के आधार पर की जाती है।

अधिकारियों एवं जन प्रतिनिधियों के लिए आयोजित ये सामूहिक प्रशिक्षण कार्यक्रम बहुत उपयोगी सिद्ध हुए हैं। प्रजातन्त्र में तीव्रगति के विकास के लिए यह आवश्यक है कि जन प्रतिनिधि एवं अधिकारीगण कन्वे से कन्वा मिलाकर काम करें। इन सगोष्ठियों के कारण उन्हें एक-दूसरे को समझन का अवसर मिला तथा एक-जुट होकर कार्य करने की प्रेरणा मिली।

पचायती राज एवं ग्रामीण विकास से सम्बद्ध जन प्रतिनिधियों तथा वर्मन्चारियों के प्रशिक्षण कार्यक्रमों को दिशा देने तथा नीति निर्धारण करने हेतु विकास आयुक्त की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय समिति का गठन किया गया है।

पचायती राज संस्थान

राजस्थान में कुछ समय पूर्व पचायती राज संस्थान के भवन का स्व प्रधान मंत्री श्रीमति इंदिरा गांधी द्वारा जयपुर में शिलान्यास किया गया है। यह संस्थान पचायती राज के क्षेत्र में अध्ययन, अव्यापन, प्रशिक्षण और मोन करण करेगा। यहां इसके लिए एक श्रेष्ठ पुस्तकालय का विकास किया जाएगा। इस संस्थान द्वारा पचायती राज, ग्रामीण विकास, आदि पर साहित्य के प्रकाशन पर भी विशेष ध्यान दिया जाएगा। यह राज्य स्तर पर ही पचायती राज पर शीर्ष सभ्या नहीं बल्कि उत्तरी भारत में अपने आप में एक ही संस्था होने की सम्भावना है। इसके तैयार हो जाने पर पचायती राज पर अध्ययन, प्रशिक्षण और शोध के नए युग का प्रारम्भ होगा।

ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय संस्थान .

सरकारी वर्मन्चारियों और चुने हुए पदाधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर एक प्रशिक्षण संस्थान खोला गया। इसकी स्थापना जून 1958 में मन्त्री मंत्री की गई थी। सन् 1964 में यह संस्थान हैदराबाद में चला गया। सन् 1965 में इस संस्थान की एक रजिस्टर्ड सोसाइटी

का रूप दिया गया। वर्तमान में यह संस्थान 'ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय संस्थान' के नाम से जाना जाता है। इसके निम्नलिखित प्रमुख उद्देश्य हैं -

1. महत्त्वपूर्ण सरकारी कार्यकर्ताओं तथा गैर-सरकारी कार्यकर्ताओं की सामुदायिक विकास और पंचायती राज के सिद्धान्तों तथा उद्देश्यों के बारे में अनुशिक्षण तथा प्रशिक्षण देने के लिए एक शीर्ष संस्था के रूप में कार्य करना,
2. सामुदायिक विकास के माध्यम से मुनियोजित सामाजिक परिवर्तन पर विशेष बल देते हुए सामाजिक विज्ञान में अध्ययन तथा अनुसन्धान के कार्यक्रम हाथ में लेना,
3. देश के विभिन्न भागों में प्रशिक्षण केन्द्रों का गैशणिक मार्ग दर्शन करना और उनके शिक्षक वर्ग को प्रशिक्षण देना, तथा
4. सामुदायिक विकास और पंचायती राज सम्बन्धी मूचना के लिए शोधन ग्रह के रूप में कार्य करना।

यह संस्थान सरकारी और गैर सरकारी दोनों क्षेत्रों के प्रमुख सदस्यों को प्रशिक्षण देता है। यह राज्य सरकारों को सलाह भी प्रदान करता है। अध्ययन के क्षेत्र में संस्थान का मुनियादी उद्देश्य 25-25 दिन के पुनरावलोकन पाठ्यक्रमों को आयोजित करना है। पाठ्यक्रमों का मुख्य उद्देश्य न केवल सामुदायिक विकास और पंचायती राज की विचारधारा को समझाना है बल्कि कर्मचारियों में विचारोत्तेजना उत्पन्न करना तथा विचार और अनुभवों का आदान-प्रदान करना भी है। ये पाठ्यक्रम प्रशिक्षणार्थियों को प्रशासन के साधारण कार्यों के प्रति नया दृष्टिकोण प्रदान करता है।

प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण

प्रशिक्षण कार्यक्रमों की सफलता बड़े-बड़े भवन और आधुनिक उपकरणों के साथ प्रशिक्षण प्रारम्भ करने मात्र से ही नहीं मिल जाती है। प्रशिक्षण का स्तर प्रत्यक्ष रूप से प्रशिक्षकों की योग्यता और ज्ञान पर निर्भर करता है। प्रशिक्षण केन्द्रों पर कार्यरत प्रशिक्षक और व्याख्याता आदि को उचित प्रशिक्षण की आवश्यकता होती है जिससे वे प्रशिक्षणार्थियों पर अच्छा प्रभाव डाल सकें। प्रशिक्षण स्तर को ऊँचा उठाने के उद्देश्य से प्रशिक्षकों के लिए स्थायित्व प्रशिक्षण की व्यवस्था की गई है। विभिन्न केन्द्रों के प्रशिक्षक और अन्य प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण देने के लिए नीलीखेरी में प्रसार शिक्षा संस्थान और हैदराबाद में ग्रामीण विकास के लिए राष्ट्रीय संस्थान में प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण देने का प्रबन्ध किया गया है। पहले नई दिल्ली में पंचायती राज पर प्रशिक्षण और शोध को

केन्द्रीय संस्थान भी प्रशिक्षका का प्रशिक्षण देने का प्रयत्न करता था । लेकिन दिल्ली के इस संस्थान को 1965 में बन्द किये जाने से पंचायती राज प्रशिक्षण कार्यक्रम को बड़ा चक्का लगा है ।

राजस्थान में प्रशिक्षका के प्रशिक्षण के लिए उदयपुर में विशेष व्यवस्था की गई है । प्रसार प्रशिक्षण के लिए राज्य सरकार इन्हें नौरोखेरी में प्रसार शिक्षा संस्थान में भेजती है और उच्च प्रशिक्षण और शोध के लिए इन्हें हैदराबाद में राष्ट्रीय विकास के राष्ट्रीय संस्थान में भेजा जाता है ।

प्रशिक्षण कार्यक्रम में सुधार के लिए सुझाव

उपरोक्त विवरण से स्पष्ट है कि प्रशिक्षण के क्षेत्र में प्रारम्भ में विशेष ध्यान दिया गया लेकिन मितव्ययता के नाम पर राजस्थान में अनेक प्रशिक्षण केंद्रों को बंद कर दिया गया । वर्तमान आवश्यकता को देखते हुए प्रशिक्षण केंद्रों की संख्या इस समय अत्यधिक कम है । जो प्रशिक्षण केंद्र विद्यमान हैं उनका सही ढंग से उपयोग नहीं किया जा रहा है । विभिन्न अध्ययन के दौरान निम्न सुझाव दिये गए

- 1 प्रशिक्षण केंद्रों पर प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए ऐसे व्यक्ति नियुक्त किये जाएं जिनमें प्रशिक्षण के प्रति अत्यधिक रुचि हो । सर्वनिष्ठा और त्याग की दृष्टि से वे इस कार्य को करें । प्रशिक्षकों के चयन में अन्तिम निर्णय विनाम विभाग का होना चाहिए ।
- 2 प्रशिक्षकों को मुफ्त आवासीय सुविधा जैसे प्रलोभन दिये जाने चाहिए ।
- 3 प्रशिक्षण के पाठ्यक्रमों का प्रति 5 वर्ष में नवीनीकरण किया जाए ।
- 4 चुन हुए प्रतिनिधियों और पदाधिकारियों का प्रशिक्षण उस समय दिया जाए जब कृषि का कार्य अधिक नहीं होता है ।
- 5 पाठ्यक्रम और प्रशिक्षण का पूर्ण कार्यक्रम अधिक रुचिकर बनाया जाए । मनोरंजन कार्यक्रम और दशनीय स्वस्था को देखने के लिए भ्रमण की व्यवस्था से भी रुचि बढ़ाई जा सकती है ।
- 6 पाठ्यक्रम पुस्तकों पर आधारित न होकर क्षेत्रीय समस्याओं पर आधारित होना चाहिए ।
- 7 पुस्तकों और अध्ययन सामग्री हिन्दी में अधिक से अधिक उपलब्ध कराई जाए ।
- 8 प्रशिक्षणार्थियों की ज्ञान वृद्धि के साथ उनके दृष्टिकोण में परिवर्तन पर अधिक ध्यान दिया जाए ।

- 9 पंचायती राज कर्मचारियों व अधिकारियों और चुने हुए प्रतिनिधियों को समय-समय पर प्रशिक्षण की आवश्यकता होनी है उन्हें रिक्रेशर ट्रेनिंग दी जावे ।
10. प्रशिक्षण को भी समय-समय पर प्रशिक्षण दिया जाए ।
- 11 हैदराबाद जैसे केन्द्रीय स्तर के प्रशिक्षण एवं शोध संस्थानों को अधिक से अधिक उपयोगिता प्राप्त करने के लिए राज्य सरकारें सहयोग करें । इन संस्थानों में समय समय पर उपयुक्त संस्था में प्रशिक्षण प्राप्त करने के लिए वार्षिक भेज जाए ।
- 12 प्रशिक्षण संस्थानों व कर्मचारियों में निरन्तर एक दूसरे से सम्पर्क होना रहें और वे एक दूसरे के अनुभव व विचारों का आदान-प्रदान करते रहें ।
13. जयपुर में बनाये जा रहे पंचायती राज संस्थान का निर्माण शीघ्र कराया जाए । इस संस्थान का न केवल राजस्थान बल्कि उत्तरीभारत में प्रशिक्षण की आवश्यकता पूर्ति हेतु विकसित किया जाए ।

अनुशासनात्मक कार्यवाही .

पंचायती राज संस्थाओं के कर्मचारियों पर कार्य में लापरवाही करने पर उच्च अधिकारियों के आदेशों की अवहेलना करने पर, अनुशासन भंग करने आदि परिस्थितियाँ में उनका विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है । ग्राम पंचायत स्तर पर सचिव पर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा सकती है । ग्राम पंचायत स्तर पर सचिव पर अनुशासनात्मक कार्यवाही करने की शक्ति सरपंच का दी गई है । साथ ही यह भी व्यवस्था है कि सचिव यदि चाहे तो सरपंच व आदेश के विरुद्ध जिलाधीन की अपील कर सकता है ।

पंचायत समिति स्तर पर कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की शक्ति विकास अधिकारी और पंचायत समिति को प्रशासन मन्त्री स्थायी समिति की है । विराम अधिकारी इस स्तर के चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों के विरुद्ध कोई भी अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकता है जबकि अन्य कर्मचारियों को केवल चेतावनी मात्र ही दे सकता है ।¹⁵ पंचायत समिति की प्रशासन मन्त्री स्थायी समिति कर्मचारियों को एक घेतन नृद्धि रोकने के लिए सक्षम है ।

जिला परिषद का सचिव जिला परिषद के चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों पर सभी प्रकार की अनुशासनात्मक कार्यवाही कर सकता है जबकि अन्य कर्मचारियों

को उसे केवल चेतावनी देने तक ही शक्ति प्राप्त है। पचायत समिति की ही भानि इस स्तर पर भी जिला परिषद् को प्रशासन सम्बन्धी समिति अपने कर्मचारियों की एक वेतन वृद्धि रोक सकती है।

विकास अधिकारी के आदेश की अपील पचायत समिति में और जिला परिषद् के सचिव के आदेश की अपील जिला परिषद् में की जा सकती है। पचायत समिति और जिला परिषद् द्वारा एक वेतन वृद्धि रोकने के आदेश के विरुद्ध अपील सम्बन्धित जिले की जिला स्थापन समिति को की जा सकती है।

पचायत समिति और जिला परिषद् में कार्यरत उन कर्मचारियों के विरुद्ध भी अनुशासनात्मक कार्यवाही की समुचित व्यवस्था है जो राज्य सरकार के कर्मचारी हैं लेकिन इन समस्याओं में प्रतिनियुक्ति पर कार्यरत हैं। पचायत समिति में कार्यरत प्रतिनियुक्ति कर्मचारियों और अधिकारियों पर विकास अधिकारी और जिला परिषद् में कार्य कर रहे ऐसे कर्मचारियों और अधिकारियों के विरुद्ध जिला परिषद् के सचिव को शक्ति सौंपी गई है। यदि ये कर्मचारी चाहें तो इन अधिकारियों के आदेशों के विरुद्ध अपील अपने पेरेंट विभाग के उच्च अधिकारियों से कर सकते हैं। विकास अधिकारी और जिला स्तर अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की शक्ति राज्य सरकार के पास है।

वेतनमान

अलग अलग कर्मचारियों के वेतनमानों को विस्तार से बर्णन करना यहाँ मभव नहीं है। यहाँ केवल इतना बताया जा सकता है कि पचायती राज सेवानों के वेतनमान अन्य राजकीय सेवानों से कम होते हैं। इस कमी के कारण ये कर्मचारी असंतुष्ट रहते हैं। यही कारण है कि ये कर्मचारी सेवा के भलावा खेती-बाड़ी अथवा कोई अन्य साइड बिजनेस (सहवर्ती व्यवसाय) करते हैं। प्रतिनियुक्ति पर कार्यरत कर्मचारियों का वेतनमान वहीं होना है जो उन्हें उनके विभाग में प्राप्त होता है। यहाँ उन्हें प्रतिनियुक्ति भत्ता वेतन के अतिरिक्त प्राप्त होता है।

संदर्भ

1. सादिक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, पृष्ठ 174-75।
2. पूर्वोक्त, पृष्ठ 175।

3. अक्टूबर 1959 में जब त्रि-मन्त्रीय पंचायती राज व्यवस्था लागू की उस समय 'राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद अधिनियम, 1959' में प्रावधान करते 'राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद सेवाओं' की व्यवस्था की गई। वर्ग दो में ये ही सेवाएं आती हैं।
4. राजस्थान पंचायत समिति एंव जिला परिषद अधिनियम 1959 की धारा 86 के अन्तर्गत पंचायत समिति एंव जिला परिषद सेवा के लिए कर्मचारियों की भर्ती के उद्देश्य से नवम्बर 1959 में चयन आयोग की स्थापना की गई।
5. आयोग के गठन और कार्य प्रणाली पर विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये रविन्द्र शर्मा, पर्सनल एडमिनिस्ट्रेशन अप्टर पंचायती राज, इण्डियन जनरल आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, वॉल्यूम XX, नम्बर 1, जनवरी-मार्च 1974, पृष्ठ 127-146।
6. देखिये : (i) रविन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त, (ii) सादिक अली प्रतिवेदन, और (iii) गिरधारी लाल व्यास प्रतिवेदन।
7. रिपोर्ट ऑफ राजस्थान स्टेट प्राईमरी एजुकेशन कमिटी, 1969, पृष्ठ 62।
8. (i) सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 196, और (ii) रिपोर्ट ऑफ दी कमिटी ऑन प्राईमरी एजुकेशन इन पंचायती राज, 1969, पृष्ठ 4।
9. कुरुक्षेत्र, जून 1961, पृष्ठ 2।
10. गवर्नमेंट ऑफ इण्डिया, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डेवलपमेंट, दी रिपोर्ट ऑफ कम्युनिटि डेवलपमेंट इवेलुएशन मिशन इन इण्डिया, 1959, पृष्ठ 83।
11. के. धीनिवासन, 'लैनिंग दी नो-हाउ' कुरुक्षेत्र, वॉल्यूम 4, अक्टूबर 2, नम्बर 1, 1955, पृष्ठ 145।
12. ग्राम सेवक के प्रशिक्षण पर विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (i) रविन्द्र शर्मा, 'दी रिक्रूमेंट, ट्रेनिंग एण्ड प्रमोशन ऑफ विलेज सेवक वर्कर्स इन राजस्थान,' लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान वि. वि., 1976 (एन अप्रकाशित प्रतिवेदन), और (ii) दया सिंह, पूर्वोक्त, पृष्ठ 125-198।
13. देखिये : ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार के आदेश मस्था 250, दिनांक 11-8-82।
14. देखिये : 'प्रशिक्षण समिति का प्रतिवेदन' (अप्रकाशित) ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग, राजस्थान सरकार, 1982, पृष्ठ 8-10।

लेखक यथा यह बताना आवश्यक समझता है कि ग्राज की बदली हुई परिस्थितियों में ग्राम सेवक के कार्य एवं दायित्व सभी राज्यों में बदल जाने के कारण केन्द्रीय सरकार ने 'भारतीय लोक प्रशासन संस्थान', दिल्ली, के प्रो कुलदीप माथुर को ग्राम सेवकों के प्रशिक्षण पाठ्यक्रम आदि में विकसित करने का कार्य दिया है ।

- 15 राजस्थान पंचायत समिति एवं जिला परिषद् अभिनियम, 1959, सेक्शन 84, पूर्वोक्त ।



पंचायती राज में समन्वय

कोई भी सगठन, चाहे वह केन्द्रीय स्तर का हो, अथवा राज्य स्तर या स्थानीय स्तर का, निजी क्षेत्र में हो अथवा सार्वजनिक क्षेत्र के अन्तर्गत हो, बिना समन्वय के अपने ध्येय की दिशा में स्थिरतापूर्वक आगे नहीं बढ़ सकता है। समन्वय के प्रभाव में उसके विभिन्न सदस्यों के कार्य आपस में टकरायेगे और वह प्रभावहीन हो जाएगा।

ग्रामीण स्थानीय स्वशासन में अनेक जन प्रतिनिधि सस्थाएँ होती हैं जो अनेक प्रकार के कार्यों से सज्ज हैं। इन सस्थाओं के पास कृषि, पशुपालन, कुक्कुटपालन स्वास्थ्य, सहकारिता, सार्वजनिक निर्माण आदि कार्य हैं। जन प्रतिनिधि सस्थाओं के अतिरिक्त सरकार के अनेक विभाग, सहकारी सस्थाएँ, और निजी सस्थाएँ इन विविध कार्यों की ग्रामीण विकास के लिए एक साथ करती हैं। प्रत्येक स्तर पर एक से अधिक सस्थाएँ ग्रामीण क्षेत्र के सर्वांगीण विकास में जुटे होने से एक दूसरे के कार्यों की अनभिज्ञता और अज्ञानता, अन्य इकाईयों की आवश्यकता पर ध्यान नहीं देकर स्वयं के कार्यों को अधिक महत्व पूर्ण समझना, शक्ति की लोलुपता, स्वयं के महत्व को दर्शाना आदि होना स्वाभाविक है। विभिन्न सगठनों के अध्यक्ष अक्सर नए-नए कार्यों को प्रारम्भ करते हैं ताकि स्वयं का महत्व बड़े। साम्राज्य वृद्धि की प्रवृत्ति से और एक दूसरे के क्षेत्र में अधिकार जमाने की आदत से सगठनों के मध्य कार्यक्षेत्र को लेकर टकराव होने लगता है।

विभिन्न इकाईयों के हितों में आपसी टकराव, कार्यक्षेत्र की अनभिज्ञता और साम्राज्य वृद्धि की मानसिक कमजोरी के कारण विभिन्न इकाईयों में सघर्ष, विरोधी दिशाओं में कार्य करना और अक्सर कार्य का दोहराव होना स्वाभाविक है। ऐसी परिस्थिति में सम्मिलित रूप से कार्य करने की भावना उत्पन्न करनी होगी। सामान्य जनता, जन प्रतिनिधियों और कर्मचारियों के मध्य आपसी सहयोग बढ़ाना होगा।

पचायती राज संस्थाओं के निर्माणाधीन को प्रारम्भ ही से समन्वय के महत्व का ज्ञान था। वे यह जानते थे कि एक सामूहिक दृष्टिकोण और समन्वय की सुन्दर प्रणाली द्वारा ही श्रेष्ठ परिणाम प्राप्त किये जा सकते हैं। समन्वय के सवध में पचायती राज पर गठित एक समिति के विचार निम्न हैं —

“समन्वय वह प्रशासनिक प्रक्रिया है जिसका अभिप्राय एक सामान्य लक्ष्य की प्राप्ति के लिये उद्देश्य की एकता प्राप्त करना होता है। इसलिए एक ही संगठन की विभिन्न इकाईयाँ और एक ही उद्देश्य के लिए कार्य करने वाले विभिन्न संगठनों के बीच में प्रभावशील समन्वय जरूरी है। गौर प्रशंसनीय को एक सामूहिक दृष्टि से देखते हैं इसलिए राज” के विभागों अथवा विभिन्न इकाईयों के लिए एक सामूहिक एवं सुसम्बद्ध प्रणाली के रूप में कार्य करना आवश्यक होता है।

“समन्वय का उद्देश्य सहज एवं कुशल कार्य संचालन सुनिश्चित करना, कठिनाइयों का निराकरण करना और दोहरापन से होने वाली वार्ताओं को समाप्त करना है। समन्वय से विभिन्न निकायों और संस्थाओं के बीच में अधिक मजबूत संबंध भी सुनिश्चित होता है।”

प्राणीय सर्वांगीण विकास में सलग्न विभिन्न इकाईयों के मध्य निष्ठा का एक कृतता, क्रियाओं में एकीकृत तथा सामंजस्यपूर्ण और क्रमबद्धता बनाए रखना अति आवश्यक है। पचायती राज में अनिवार्य या थाप गए समन्वय के स्थान पर ऐच्छिक समन्वय को उपयोगी माना गया। आपसी सम्पर्क और आपसी समझौते के माध्यम से ऐच्छिक समन्वय करने की निम्न बात प्रयुक्त की जाती है -

1 सभी सम्बन्धित संगठनों की सम्मति लेना और शकबट हटाना

केन्द्र, राज्य और स्थानीय स्तर पर कार्यन्वय और बजट के निर्माण के समय इससे संबंधित सभी को सम्पर्क करके पहले सम्मति ली जाती है और उसके पश्चात् ही उन्हें अन्तिम रूप दिया जाता है। ग्राम पंचायत का बजट ग्राम समा और पचायत समिति के सामने रखा जाता है और इनके सुझावों और विचारों के आधार पर बजट को पचायत तैयार करती है।¹ सभी प्रकार पचायत समिति का बजट जिला परिषद में विचार और सुझावों के लिए प्रेषित किया जाता है। जिला परिषद ने विचार जान लेने के बाद ही पचायत समिति बजट पर अन्तिम विचार करती है।² जिला परिषद का बजट ग्रामीण विकास एवं पचायती राज विभाग को भेजने है। विभाग बनट पर विचार करके ग्राम-

शक होने पर बजट मशीन के शुभाव महित वापस लौटाया जाता जाता है।
 मुभावा का ध्यान म रखन हुए जिना परिपद बजट को सशोधित करती है।¹⁴
 पचायत समिति और जिला परिपद की योजनाओं की भी यही प्रक्रिया है।

राज्य और केन्द्रीय स्तर पर बिमो भी वित्तीय कार्यक्रम को तब तक
 अन्तिम रूप नहीं दिया जा सकता है जब तक कि वित्त विभाग या वित्त मन्त्रालय
 म सम्पर्क करके उसकी स्वीकृति नहीं ली जाती। वित्त विभाग या मन्त्रालय को
 मसन का उल्लेख करके पूछा जाता है कि उस इस पर आपत्ति तो नहीं
 है।¹⁵ इसी प्रकार अन्य तबनीकी और मर नरनीकी मामलों के बारे में उनसे
 सम्बन्धित विभागों के कार्यक्रम पर अन्तिम फैसला उनके ऊपर उन संबंधित
 विभागों का आशक्ति रक्षित पत्र (No objection certificate) प्राप्त
 करना जरूरी है। ऐसा करन से इन अभिवरणों की कागजी कार्यवाही अत्यधिक
 ढल जाती है और कार्यों म विलम्ब भी अधिर होता है। इससे प्रशासन से सघर्ष
 और कार्य का दोहरापन अवश्य ढल हो जाता है।

2 सम्मेलन द्वारा समन्वय

सम्मेलन द्वारा समन्वय स्थापित करने म बड़ी सहायता मिलती है।
 सम्मेलन तब और भी उपयोगी मिळ होता है जब सम्बन्धित पार्टी बड़ी हो, विषय
 बड़ा हो, नीति नई हो, विषय म अनक समस्याओं के सहयोग की आवश्यकता हो तथा
 विनी नई नीति या मसविदे को समझाने की जरूरत हो। लगभग ये सभी
 परिस्थितिया पचायती राज में निरन्तर बनी रहती है। यही कारण है कि पचा-
 यती राज म समय समय पर अनेक सम्मेलनों का आयोजन किया जाता है।
 पचायती राज मस्याओं के राजकीय कर्मचारियों, चुने हुये प्रतिनिधियों और
 अध्यक्षों, राज्या क सचिवों और हम विभाग के मन्त्रियों के सम्मेलन होते रहे
 हैं। कुछ समय पूर्व बीकानेर में आयोजित पंच, सरपंच, प्रधान और प्रमुखों
 का सम्मेलन अच्छा उदाहरण है।¹⁶ इस सम्मेलन म राजस्थान राज्य के मुख्य
 मन्त्री ने पचायती राज की अपनी नयी नीति की घोषणा की थी। पचायती
 राज मस्याओं को पुनर्जीवन करने के कार्यक्रम से सभी को अवगत कराया था।
 भारत वर्ष में ऐसे सम्मेलन आवश्यकता के अनुसार जिला, राज्य और राष्ट्रीय
 स्तर पर आयोजित होते रहे हैं।

3 सगठनात्मक उपायों से समन्वय

पचायती राज म समन्वय की सगठनात्मक नीति का उपयोग सम्भवतः
 किसी भी प्रजातान्त्रिक व्यवस्था में अपने आप में उदाहरणीय है। इन मस्याओं
 का गठन ही ऐसा है कि इनमें ग्रामीण सामान्य नागरिक से लेकर ससद सदस्य

और इसी प्रकार सरकारी कर्मचारी भी इससे सम्बन्धित हो गए हैं ।¹⁷ ग्रामीण क्षेत्र के सभा अध्यक्ष मताधिकारी ग्राम सभा व सदस्य हान हैं । ग्राम सभा, ग्राम पंचायत का चुनाव प्रत्यक्ष प्रणाली से करती है । ग्राम पंचायत का अध्यक्ष ही ग्राम सभा का भी अध्यक्ष होता है । ग्राम पंचायत का अध्यक्ष पंचायत समिति का पदेन सदस्य और पंचायत समिति का अध्यक्ष जिला परिषद का पदेन सदस्य होता है । सहकारी संस्थाओं का भी पंचायती राज संस्थाओं में प्रतिनिधित्व दिया गया है । महिलाओं अनुसूचित जातियाँ और अनुसूचित जनजातियाँ को इनमें प्रतिनिधित्व का विशेष प्रावधान है । जिला परिषद और पंचायत समिति में ससद सदस्यों और विधान सभा सदस्यों को सदस्यता दी गई है । इसी प्रकार जिलाधीन जिला परिषद का और एम. डी. आ. पंचायत समिति का पदेन सदस्य होता है । इन अधिकारियों को इन संस्थाओं में कोई भी पद ग्रहण करने और वोट देने का अधिकार इसलिए नहीं दिया गया है जिससे वे अधिकारीगण द्रव्यगत राजनीति में न पड़ जावे । उप जिला विकास अधिकारी जिला परिषद में और जण्ड विकास अधिकारी (बी. डी. ओ.) पंचायत समिति के पदेन सचिव के रूप में सम्बन्धित संस्थाओं की बैठकों में उपस्थित रह कर सचिव सम्बन्धित सभाओं में प्रदान करते हैं । जिन पंचायत क्षेत्रों में ग्राम सेवक ही पंचायत सचिव भी है वहाँ पंचायत के विकास और नियामकीय कार्यों में समर्थ सुगम हो जाता है ।

समन्वय स्थापित करने के लिए ग्राम पंचायत पंचायत समिति और जिला परिषद में कुछ स्थाई और कुछ तदर्थ समितियाँ गठित की गई हैं । राज्य स्तर पर विकास कार्यों से सम्बद्ध सभा विभागा के सचिवों की एक समिति है । ससद और विधान सभा की भी अलग अलग ग्रामीण विकास और पंचायती राज के लिए समितियाँ हैं ।

इसी तरह केंद्र व राज्य के मन्त्रिमण्डल और मन्त्री मण्डलाय समितियाँ ग्रामीण स्थानीय स्वशासन में समन्वय करती हैं । जिला राज्य और केंद्र में सातता बोर्ड/समिति/आयोग सभी विभागों के सम्बन्धित अल्पवासीन और दीर्घ कालीन योजना बनाते हैं जिससे समन्वय सुगम हो जाता है ।¹⁸ राष्ट्रीय विनाम परिषद भी समन्वय में सहायता करती है । ग्रामीण विकास और पंचायती राज में समन्वय अधिकारी की भूमिका का बड़ा उपयोग हुआ है । ग्राम स्तर पर ग्राम सचिव/विलज सेवल वरर (बी. एल. डी.) का ता. पद का मूल्य ही समन्वय वायवर्ता के रूप में हुआ है ।¹⁹ सभी विभाग अपने-अपने वायवर्त में ग्राम स्तर पर इसी कार्यकर्ता के माध्यम से त्रिआन्वित करते हैं । यह एक बहुउद्देश्यीय कार्य करता (मन्त्रीपरपज वर्कर) है जिस ग्रामीण क्षेत्र के अन्तर्गत विषयों का प्रशिक्षण

दिया जाता है। पंचायत समिति स्तर पर विकास अधिनारी समन्वय स्थापित करने के लिए उत्तरदायी है। सभी विभाग इसी के माध्यम से अपने-अपने कार्यक्रम पंचायत समिति क्षेत्र में त्रिपक्षित करते हैं। जिलाधीन जिले स्तर पर प्रमुख समन्वयकर्ता है। अपनी स्थिति और प्रभाव का प्रयोग वह जिले में पंचायती राज कार्यो में समन्वय के लिए करता है। यह जिला परिषद का पदेन सदस्य भी है। राज्य स्तर पर विकास निदेशक विभाग आयुक्त और मुख्य सचिव समन्वय करते हैं। विकास आयुक्त की इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण भूमिका है।¹⁰ ग्रामीण विभाग और पंचायती राज विभाग के अतिरिक्त इसके पास विकास से सम्बन्धित अन्य कई विभाग और योजनाएँ आदि हैं। इन विभागों और योजनाओं का यह सचिवालय स्तर का सर्वोच्च अधिकारी है। यह कई मन्त्रियों, सचिवों, मुख्य सचिव और मुख्य मन्त्री के समीप रहते हुए नीति निर्माण, योजना निर्माण और उनके त्रिपक्षित में समन्वय स्थापित करता है।

4 रीति और तरीकों के प्रमाणीकरण द्वारा समन्वय

पंचायती राज में रीति और तरीकों का प्रमाणीकरण करके समन्वय को आसान बनाया गया है। वित्तीय, प्रशासनिक और नियामकीय कार्यो का प्रमाणीकरण किया गया है। बजट बनाने के लिए सबे रखने, प्रशासनिक कार्यो के लिए अनुरोध के प्रपत्र सरकार द्वारा निर्धारित हैं।¹¹ पंचायती राज सस्थाओं के द्वारा उन प्रपत्रों का प्रयोग करना जरूरी है। बजट तैयार करने और उसे अन्तिम रूप देने के लिए दिनांक-तिथि-पत्र निर्धारित हैं।¹² ग्राम सभा से जिला परिषद तक बजट निर्माण में अपने भूमिका अदा करते समय सम्बन्धित सस्थाओं को यह तिथि-पत्र प्रयोग करना होता है।

5 विचारों और नेतृत्व के द्वारा समन्वय :

विचारों और नेतृत्व की रीति का समुचित उपयोग पंचायती राज में समन्वय स्थापित करने के लिए होना रहा है। मन्त्रियों, मुख्य मन्त्रियों और प्रधान मन्त्रियों ने समय-समय पर सार्वजनिक सभाओं, समारोहों, सदेशों आदि में ग्रामीण विकास और पंचायती राज के सम्बन्ध में अपने विचार प्रगट किये हैं। इसी प्रकार पंच, सरपंच प्रधान, प्रमुख, विधान सभा सदस्य और सदस्य सदस्यों के विचारों और नेतृत्व से समन्वय में सहायता मिलती है। केन्द्र में बहुत समय तक सामुदायिक विकास और पंचायती राज मन्त्रालय के रह मन्त्री एस. के. न. पन्ने भेज भेजकर प्रसार कर्मचारियों और पंचायती राज सस्थाओं के सदस्यों को अपने विचारों और कार्यक्रमों से अवगत कराने की रीति का बहुत उपयोग किया। प्रशासनिक अधिकारियों ने भी अपने प्रशासनिक नेतृत्व से

पंचायती राज में समन्वय

समन्वय स्थापित करने में सहायता ली। नेतृत्व और विचारों से अवगत होने से इन समस्याओं में कार्यकर्ताओं को मार्ग-दर्शन होता है। कार्य का दोहरापन दूर होता है, सहयोग की भावना जागृत होती है तथा कार्य में एकरूपता आती है।

समन्वय की समस्याएं और समाधान

उपरोक्त वर्णन से स्पष्ट है कि पंचायती राज व्यवस्था में समन्वय के लिए कितने अधिक संगठनात्मक और कार्यात्मक उपाय किये गये हैं। फिर भी इन समस्याओं के व्यावहारिक अध्ययनों में समन्वय की कमी पाई गई है। एक सर्वेक्षण के अन्तर्गत यह पाया गया कि कृषि कार्यक्रम लागू करने में समन्वय की दृष्टि से विकास और कृषि विभाग उच्च स्तर के, सहकारिता विभाग मध्यम स्तर का तथा राजस्व विभाग निम्न स्तर का रहा है। सबसे अधिक असन्तोषप्रद स्थिति, राजस्व विभाग के कृषि कार्यक्रमों के साथ समन्वय भी रही है। कृषक सर्वाधिक आलोचना करण, वृहत् सिंचाई और विद्युत सिंचाई की करता है। इनकी तुलना में खाद और बीज का वितरण कुछ सफल रहा। प्रतिनिधि एवं अधिकारी उत्तरदाताओं के 3 प्रतिशत द्वारा विकास, 30 प्रतिशत द्वारा कृषि, 24 प्रतिशत द्वारा सहकारिता, 7 प्रतिशत द्वारा वृहत् सिंचाई और 5 प्रतिशत द्वारा राजस्व विभागों को प्रायः तुरन्त सेवा प्रदान करने वाला बताया गया है। सर्वेक्षण में सर्वाधिक समन्वय जिला विकास अधिकारी, विकास अधिकारी, ग्राम सेवक तथा कृषि प्रसार अधिकारियों में पाया गया है। विकास अधिकारी, जिना सहकारी पञ्जीयक, सहकार निरीक्षक और कृषकों के मध्य बहुत कम समन्वय पाया गया। किसान एवं पटवारी के मध्य न्यूनतम समन्वय बताया गया है।¹³

पंचायती राज समस्याओं के भीतर समन्वय की कमी का प्रमुख कारण राजनैतिक प्रतिद्वन्द्विता रही है। चुनाव के पश्चात् पराजित गुट विजित पक्ष के कार्यक्रमों में अवरोध पैदा करते रहते हैं। इसके लिए स्वस्थ परम्पराओं को अपना देने के अतिरिक्त अन्य सुझाव नहीं दिया जा सकता है। चुनावी भगड़े चुनावी सभी लोग मिलकर ग्रामीण विकास में सहयोग करें।

पंचायती राज में सरकारी कर्मचारियों और चुने हुए प्रतिनिधियों में आपसी सम्बन्ध स्वस्थ नहीं होने से भी समन्वय में कमी रही है। इनके आपसी सम्बन्ध पंचायत समिति स्तर पर तो अनेक अवसरों पर तो विरोधी और सघर्षपूर्ण रहे हैं। ऐसी प्रजानान्त्रिक समस्याओं में पहले कार्य का अनुभव न होना, कार्य के प्रति स्वस्थ परम्पराओं और प्रणालियाँ का न होना, प्रशासनिक विवेक की कमी, अपने आपको प्रभावशाली बनाने की मनोवृत्ति, कमजोरी, अपनी शक्ति और अधिकार के प्रति आवश्यकता से अधिक जागरूकता, नेतृत्व सम्बन्धी चातुर्य की कमी, शक्ति और उत्तरदायित्व की स्पष्ट परिभाषा की

- 3 इस पुस्तक के वित्त प्रशासन नामक अध्याय को पढ़िये ।
- 4 इस पुस्तक के वित्त प्रशासन नामक अध्याय का पढ़िये ।
- 5 देखिये श्रीराम महेश्वरी, इण्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, 1979, पृष्ठ 81-85 ।
- 6 देखिये पुन पंचायती राज, सामुदायिक विकास एक पंचायत विभाग, राजस्थान सरकार, जयपुर 1982 ।
- 7 इस पुस्तक के ग्राम सभा, ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषद पर लिखे अध्यायों को पढ़िये ।
- 8 देखिये श्रीराम महेश्वरी, पूर्वोक्त, पृष्ठ 95-116 ।
- 9 अनबटं मयर द्वारा मंचानित उत्तर प्रदेश के इटावा जिले में इटावा प्रोजेक्ट के विविध कार्याणकारी और विकास कार्यों में समन्वय में बहुत कठिनाई का अनुभव किया गया । इस समन्वय की कठिनाई को दूर करने लिए प्रोजेक्ट मंचालकों ने एक बहुउद्देशीय प्रसार बायकर्ता का आविष्कार किया जिसे विलेज सेवन वर्कर (वी एल डब्ल्यू) कहा जाने लगा । इटावा प्रोजेक्ट में ग्राम स्तर पर यह मुख्य क्षेत्रीय कार्यकर्ता के रूप में कार्य करता था । इसे अलग-अलग क्षेत्रों में स्थानीय मार्ग-दर्शन विषय-विशेषज्ञ देते थे जिन्हें उस विकास अधिकारी कहा जाता था । ग्राम सेवन के पद की स्थापना से पूर्व उच्च स्तर से विषय-विशेषज्ञ ग्रामीण जनता से सीधा सम्पर्क करते थे और अपने अपने विषय के बारे में आवश्यक जानकारी और तथ्यांशों को प्राप्त करते थे । ग्रामीण जनता और इन विशेषज्ञों के मध्य विश्वास नहीं जम पाता था । ग्रामीण जनता विशेषज्ञ के सम्पर्क में आकर इसका विपरीत भ्रमिन होती थी । ग्राम सेवन के पद के मूजन के परिचय समस्त कार्यक्रम इसके माध्यम से क्रिया-वित्त होने लगे । किसी भी कार्य को सम्पन्न करने के लिए ग्राम सेवन अच्छा माध्यम हो गया । इसका माध्यम से ग्रामीण जनता की विकास कार्यों के प्रति रुचि बढ़ने लगी । विभिन्न कार्यक्रम ग्राम स्तर पर समन्वित होने लगे ।
- 10 यहाँ यह बताना अनुपयुक्त न होगा कि 1959 से 1962 तक यह विभाग सचिवालय स्तर पर अतिरिक्त मुख्य सचिव-कम विकास आयुक्त के पास था । समन्वय, पर्यवेक्षण, नियन्त्रण आदि की दृष्टि से यह पद बहुत महत्व का था । 1962 के पश्चात अतिरिक्त मुख्य सचिव का पद ही समाप्त कर दिया गया ।

11. सरकार द्वारा अधिनियम के क्रियान्वयन के लिए नियम बनाते समय लक्षा रखने, बजट बनाने और प्रशासनिक दस्तावेज तैयार करने के लिए कई प्रपत्र निर्धारित किये गये। ग्राम पचायत पचायत समिति और जिला परिषद अलग अलग कार्यों के लिए निर्धारित प्रपत्र खरीद कर उनका उपयोग करते हैं।
12. सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 160।
13. डी. सी. पेलम, को-ऑर्डिनेशन एण्ड कम्युनिकेशन इन एग्रीकल्चर डेवलपमेंट, इण्डियन जनेरल ऑफ पब्लिक एण्डमिनिस्ट्रेशन, वोल्यूम XII, नं. 1 जनवरी-मार्च 1966, पृष्ठ 19-20।
14. सादिक अली प्रतिवेदन पृष्ठ 207-210।
15. ऐसी ही सिफारिश राजस्थान म सादिक अली प्रतिवेदन और गिरधारीलाल व्यास प्रतिवेदन म दी गयी है।

रखी जाएगी कि बजट की सीमाओं से अधिक व्यय न हो । पचायत समिति की स्वीकृति के बिना कोई भी पचायत व्यय व किसी भी विषय को, जो स्वीकृत बजट में सम्मिलित नहीं है, बजट में उस पर दिये गए धन से अधिक खर्च नहीं करेगी ।

पचायत धन-राशि का एक मद से दूसरे मद में पुनर्विनियोगन कर सकती है लेकिन इसका लिए शर्त यह है कि पचायत की आवश्यक सेवाओं और बायस्को के लिए उचित प्रावधान रख लिया गया है, जो कि पचायत के लिए अधिनियम अथवा उसके अ-तर्गत बनाये गये नियमों के अनुसार स्थापन या वेतन आदि के लिए आवश्यक है । यदि 400 रुपये से अधिक का धन दूसरे मद में हस्तान्तरित करना है तो उसकी स्वीकृति पचायत समिति से प्राप्त करनी होती है ।

पचायत समिति के बजट को निर्धारित कामों पर तैयार कर विमान अधिकारी को 15 फरवरी तक पचायत समिति के सम्मुख पेश करना चाहिए । इन सस्थाओं को सौंपे गये वैधानिक कर्तव्यों का पालन करने हेतु आवश्यक सेवाओं के लिए तथा लिए गये ऋणा व मूचन की किस्तों एवं व्याज के भुगतान के लिए बजट में प्रावधान करना होता है । पचायत समिति के बजट में कमशः 5000 रु का अन्तिम शेष होना भी नियमानुसार आवश्यक है । पचायत समिति द्वारा अपने बजट को अन्तिम रूप दिया जाना पश्चात् यह जिना विकास अधिकारी के पास 28 फरवरी तक भेज दिया जाता है । जिला विकास अधिकारी बजट की जांच करने के पश्चात् उसे 10 मार्च तक जिला परिषद के समक्ष प्रस्तुत करता है । अधिनियम के प्रावधानों को प्रभावी बनाने के लिए जिला परिषद बजट में सशोधन सुझा सकती है । बजट अनुमान पचायत समिति का वापस लौटाने की अन्तिम तारीख 25 मार्च होती है । जिला परिषद द्वारा सुझाये गये सशोधनों पर पचायत समिति विचार करती है तथा जो सशोधन आवश्यक समझे जाए, उनकी बजट में सम्मिलित कर बजट पास करती है । इस प्रकार जिला परिषद का सुभाव बाध्यकारी प्रवृत्ति का नहीं है ।

जिला स्तर पर आय-व्यय अनुमान जिना परिषद का सचिव निर्धारित कामों पर तैयार करता है और जिला परिषद में ये बजट अनुमान 15 फरवरी तक पेश किये जाते हैं । जिला परिषद में भी इन सस्थाओं को सौंपे गये वैधानिक कर्तव्यों का पालन करने हेतु आवश्यक सेवाओं के लिए तथा लिए गये ऋणा व मूचन की किस्तों एवं व्याज के भुगतान के लिए बजट में प्रावधान करना अनिवार्य है । जिना परिषद के बजट में 10,000 रु का अन्तिम शेष होना चाहिए । जिना परिषद अपना बजट पास करने के पश्चात् इन राज्य सरकार

पंचायती राज में वित्तीय प्रशासन

के पास 28 फरवरी तक भेजनी है। राज्य सरकार जिला पारिषद् के बजट में आवश्यक होने पर सशोधन प्रस्तुत कर सकती है। राज्य सरकार द्वारा बजट जिला पारिषद् को वापस लौटाने की अंतिम तारीख 25 मार्च होती है। सुभाषे गये सशोधनों पर जिला पारिषद् विचार करती है। आवश्यक समझे जान पर सशोधन बजट में सम्मिलित किये जाते हैं। इस प्रकार स्पष्ट है कि राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत सुभाव जिला पारिषद् स्वीकार करे, यह आवश्यक नहीं है।

पंचायत की भांति पंचायत समिति और जिला पारिषद् भी एक शीर्ष से दूसरे शीर्ष के राशियों का पुनर्विनियोजन करने के लिये सशक्त है। लेकिन अधिनियम में ऐसे पुनर्विनियोजन के लिये निम्नलिखित शर्तें पंचायत समिति एवं जिला पारिषद् स्तर पर रखी गई हैं¹⁰

1. सामुदायिक विकास स्कीमेटिक बजट के अनतिरिक्त किसी भी मुरप शीर्ष से दूसरे शीर्ष में राशियों का स्थानान्तरण नहीं किया जा सकता।
2. सामुदायिक विकास स्कीमेटिक बजट में प्रवाहित राशियों का स्थानान्तरण अन्य विभागों की योजनाओं के लिये, चाहे वे उसी मुख्य शीर्ष में क्यों न हो, नहीं किया जा सकता।
3. कोई भी योजना, संस्था और सेवा आदि, जिनका निष्पादन, सधारण और जिनके लिये भुगतान किया जाता पंचायत समिति, जिला पारिषद् के लिए आवश्यक हो, बिना प्रावधान के नहीं रहनी चाहिए।
4. सामुदायिक विकास स्कीमेटिक बजट में, निम्न शर्तों के अधीन रहते हुए पंचायत समिति की आवश्यकताओं के अनुरूप सशोधन किये जा सकते हैं

(अ) आवर्तक एवं अनावर्तक ऋण एवं ऋण के अनतिरिक्त अन्य राशि तथा कर्मचारी वर्ग पर होने वाले व्यय की निर्धारित अधिकतम सीमा में सशोधन नहीं किये जा सकते।

(ब) उत्पादक कार्यक्रमों के लिये निर्धारित राशियां अनुत्पादक कार्यक्रमों के काम में नहीं ली जा सकती।

(स) ऋण राशियों का अनुदान के रूप में उपयोग नहीं किया जा सकता और इसी भांति अनुदान राशियों का उपयोग ऋण के रूप में नहीं किया जा सकता।

सरकार द्वारा जो राशियां पंचायत समिति/जिला पारिषद् के पी. डी. एकाउंट में स्थानान्तरित की जाती हैं उन्हें उसी वित्तीय वर्ष में खर्च करना अनिवार्य नहीं है। राशि पूरी खर्च न होने पर भी अवशिष्ट राशि राज्य सरकार

को वापस नहीं होनी है। ये राशि सरकार द्वारा उन्नी नमज खर्च में दिया जा जाता है। पचायती राज संस्थाएँ इन राशियों को अपनी इच्छानुसार निम्नीय दर्प के बिना प्रतिबन्ध के कभी भी खर्च कर सकती हैं।

पचायती राज संस्थाओं की आय के साधन -

ग्राम पचायत के आय के स्रोत

प्रत्येक पचायत एक पचायत कोष स्थापित एवं संचालित करती है। इस कोष में पचायत की सम्पूर्ण आय जमा की जाती है। ग्राम पचायत के आय के साधन निम्नलिखित हैं

1 राज्य सरकार द्वारा अनुदान

- (अ) जनसंख्या के आधार पर दो रुपये पचायत पैसे प्रति व्यक्ति की दर से राशि, सभी पचायतों को सरकार अनुदान के रूप में देती है। यह अनुदान ग्राम पचायत को अपने स्थापन व्यय के लिए दिया जाता है।
- (ब) जिस ग्राम पचायत में नरपंच और 80 प्रतिशत पंचों का चुनाव सर्व-सम्मति से होता है, उस पचायत का उसका कार्यकाल के लिए जनसंख्या के आधार पर प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति 25 पैसे अनिवार्य अनुदान राज्य सरकार द्वारा दिया जाता है।

2 लगाये गये करों से आय

पचायतों को कुछ कर लगाने का अधिकार दिया गया है। राज्य सरकार द्वारा निर्धारित नियमों और आह्वानों के अर्थात् ग्राम पचायत निम्नलिखित में से एक या अधिक कर लगा सकती है

- (अ) उन व्यक्तियों की दमरनी पर कोई कर, जो ऐसी दर से अधिक न होगा, जो निर्धारित की जाए,
- (ब) पचायत क्षेत्र में उपयोग या खपत के लिए सादे गे पशुओं या सामान अथवा दोनों पर चुगी लगाना।
- (ग) हृषि के प्रयोजनार्थ प्रयुक्त गाड़ियों के अनिवार्य अन्य गाड़ियों पर कर लगाना।
- (द) नौर्य यात्री कर लगाना।
- (इ) पचायत क्षेत्र के अन्दर पीने के पानी के प्रबन्ध के लिए कर लगाना।
- (ई) राज्य सरकार की पूर्व स्वीकृति से कोई अन्य कर जिसके लिए नविधान के अन्तर्गत राज्य में लगाने की शक्ति राज्य विधान सभा का हो। और,

(उ) वाणिज्यिक फसलों पर कर (इसमें केवल मि

और मू गफली ही सम्मिलित किये गये हैं, अन्य

यहां यह बताना आवश्यक है कि पंचायत को सामुदायिक सेवा के लिए विशेषकर लगाकर आय बढ़ाने का भी अधिकार है। पंचायत, पंचायत क्षेत्र के अन्तर्गत पुरुषों पर, उक्त क्षेत्र के निवासियों के लिए ग्राम उपयोग के किसी भी सांख्यिकीय कामों के निमाण के लिए कोई विज्ञापन कर लगा सकती है। लेकिन इसमें शन यह है, कि पंचायत किसी भी व्यक्ति की स्वेच्छा से आय करने के बदल में या अपनी ओर से किसी दूसरे व्यक्ति द्वारा आय करा देने पर, इस कर से मुक्त कर सकती है।

3 शुल्क या जुर्माने से आय

(अ) मवेशी खानों (Cattle pound) से आय।

(ब) प्रशासनिक मामलों में जुर्माने।

(स) सुलभ की गई सेवाओं के लिए शुल्क।

(द) चरागाहों से आय।

(ई) भूमि के अस्थायी उपयोग के लिए शुल्क।

(उ) पंचायतों को हस्तान्तरिक तालाबों से सिंचाई करने वालों से वसूलिया।

(ऊ) तालाबों में मत्स्यपालन तथा उनको ठेके पर देना।

(ए) आबादी भूमि का विनय।

(ऐ) ज़रूरी अवस्था में के रूप में प्राप्त समस्त रकम।

पंचायतों के पास आय का एक और स्रोत है। सरकार न प्रत्यक्ष पंचायत को छेती के लिए 15 बीघा भूमि दी है। उस भूमि का विकास करके पंचायत इसमें आय कर सकती है। कुछ पंचायतों ने इस भूमि का अच्छा लाभ उठाया है।

पंचायत के घर की बकाया भू-राजस्व की भांति वसूल किये जान की व्यवस्था है। कोई भी कर अनिवार्य प्रकृति का नहीं है। अर्थात् यह पंचायत की इच्छा पर निर्भर करता है कि कौनसा कर लगाये और कौनसा नहीं। इसका परिणाम यह हुआ है कि अधिकतर पंचायतों ने कोई भी कर लगाया ही नहीं है।

पंचायत समिति की आय के स्रोत

पंचायत समितियों ने आय के निम्नलिखित साधन हैं⁶।

करो की वसूली

एक तो पचायता राज संस्थापना द्वारा कर ही का इनकी वसूली का गति अ अधिक मद होना है। पचायत समिति के करा का वसूल राजस्व एजन्ता के माध्यम से की जाती है। जबकि पचायता की अपन करा का वसूली स्वयं ही करनी पड़ता है। पचायत समितियों द्वारा लगाय गये करा की वसूली लगभग 50 प्रतिशत ही होती है। जबकि पचायता की स्थिति इससे भी अधिक असंतोषप्रद है। साक्षि अला प्रतिवेदन द्वारा करो की वसूलियाँ में घीमा गति के निम्न कारण बताये गये हैं⁸

1. आमतौर पर लागा का प्रतिश्रिया करा के बारे में अनुकूल नहीं है क्योंकि मिलन बाल जाभा से इन करो का कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है।
2. कई मामलों में करा का निवारण बहुत गलत तरीके से किया जाने के कारण उनकी वसूली में देर आती है।
3. पचायत समितियाँ के करा की वसूली में राजस्व अधिकारी कोई रुकावट नहीं दिखाते।
4. किसान चीज का कुक करने या बेचने का शक्ति तो पचायत में निहित है किन्तु उनके पास अब तक कर गति का वसूली करने के लिए कमचारियाँ का अभाव है। अतः पचायत अपनी शक्तियों का उपयोग करने में हमेशा हिचकिचाती रहती है या राजस्व और पुलिस एजेंसियों के सहयोग के अभाव में वे उन शक्तियों का प्रयोग नहीं कर सकती हैं।

साक्षि अला समिति एवं व्याम समिति दोनों ने यह पाया कि पचायत और पचायत समिति द्वारा कर लगाया जाना अनिवार्य नहीं है। हान के कारण में संभाव्य सामान्य करारोपण के सम्बन्ध में उदासीन रही है। यह अरुचि विगम कर इन संस्थापना का निवासका के अर्थ में समीप हान के कारण है। इन संस्थापना के सदस्य के पदाधिकारी मतगताओं का आराज करना उचित नहीं मानते। लागा द्वारा स्थानीय संस्थापना के करा का विरोध किया जाने का एक कारण यह भी है कि लगाय गये करो का सावधानीपूर्वक साभो से सम्बन्ध करने का प्रयत्न नहीं किया जाता है। यह सब विनिष्ठ है कि कर लगान पर जागा की प्रतिश्रिया अनुकूल नहीं होता और यह एक अग्रिम बाध भी है किन्तु यदि योग्य तो यह प्रह्मण करा गया जावे कि करा का अनुपात में ही उच्च अर्थ में साभो मिलने का निश्चय हो करा के विरोध में पर्याप्त वमा आ जायगा।

कुछ करा का अनिवार्य प्रवृत्ति का कर लिया जावे ता इन संस्थापना का कर लगान सम्बन्ध दुविधा का निवारण हो सकता है। कुछ करा की अनिवार्य

करन के लिए मादिर ग्रामी प्रनिवेदन और ग्राम प्रनिवेदन में भी सुभाव प्रप्तुन क्रिय हैं । कर नगान की शक्ति सुदूर स्तर पर कर देन से भी कुछ लाभ हो सकना ह । इन तरीका क अपनाव से करारोपण सम्बन्धी दुर्व्या दूर होगी, इन सस्थाआ की न्यूनतम आय निश्चित होगी और राज्य क सभी क्षेत्रा में समान कर-नीति का सूत्रपात हागा ।

पचायती राज मस्याआ की आय क सम्बन्ध में ग्राम समिति प्रतिवेदन क कुछ महत्वपूर्ण सुभाव निम्नलिखित हैं

1. पचायता का हा जान वाली 20 पैसे प्रति व्यक्ति की दर से राजकीय अनुदान को समाप्त किया जाव क्योंकि यह सचिव क बतन के लिए दिया जाता था और अब पचायता का सचिव सम्बन्धी सेवाएं ग्राम सबके कम-सचिव प्रदान करता है जिसके बतन का भुगतान पचायत समिति द्वारा किया जाता है ।
2. वन राजस्व में पचायता का 10 प्रतिशत हिस्सा हा ।
3. आबादी भूमि वचन की शक्ति पचायत से छीन ली जावे ।
4. पचायत स्तर पर गृह कर रोजना कर जन कर चुगी वाहन कर और पशुआ क बित्री कर को अनिवार्य प्रकृति का कर दिया जाव ।
5. पचायत समिति क इस समय क सभी एन्ड्रिज कर नगान की शक्तिया का सभावत रखा जाव ।
6. पचायत समिति स्तर पर शिक्षा कर व व्यवसाय कर अनिवार्य कर दिय जाव ।
7. जिना परिपद की अपनी स्वय की कुछ आय के माधना मदवी सुभाव दिय गय । इस स्तर का शक्तिशाली बनान पर एमा किया जाना आवश्यक हागा ।

पचायत निधि

प्रत्येक पचायत क लिय 'पचायत निधि' के नाम से एक निधि की स्थापना एवं उसका सधारण किया जाना है । अनुदाना, ऋणा, करा, शुल्का आदि माधना और चन्दा से पचायता का मिलन वाली समस्त राशि "पचायत निधि" में जमा की जाती ह । पचायता के कृतव्या से सम्बन्धित मामला पर हान वान प्रभारा और व्यय की पूर्ति हेतु इस 'पचायत निधि' में स रपदा निवादा जाना है । पचायत निधि सरकारों कीपागार या उप कोपागार या डाक पर वचन बैंक या राज्य सरकार द्वारा अनुमन अनुसूचित बैंक में रखी जानी चाहिय । पचायत में हान वान फुटकर खर्च क लिए 20 रु० तक प्रयथा यदि

सरपंच के मुख्यावास पर बैंक कापांगार (डेजरी) अथवा पास्ट ग्रामिन्स आदि नहीं हो तो वह अपने पास अथवा स्थानीय माहूकार के पास 100-00 रु० तक की अनुदान राशि पचायत काप स रख सकता है जो कि पचायत निधि म ही बिल के जरिए निकाली जाएगी।

पचायत समिति/जिला परिषद निधि

पचायत की भांति पचायत समितियाँ और जिला परिषद को भी तमाम पचायत समिति निधि या जिला परिषद निधि की स्थापना करनी होती है और उसका संचालन करना होता है। विभिन्न साधनों से प्राप्त राशि इस निधि म जमा कराई जाती है। पचायतों की तरह इन्हें अपना हफ्ता डाक घर बचन बैंक या किसी अनुमति बैंक म जमा नहीं करा कर बचत सकार्ग कोषागार या उप कोषागार म जमा कराना की व्यवस्था है। राज्य सरकार अनुदान या ऋणों के रूप म राशियाँ कापांगार या उप कोषागारो म इन मस्थानों क वैयक्तिक खातों (पी० डी० एकाउण्ट) म स्थानान्तरित करती ह। पचायत समितियों या जिला परिषदों को अन्य साधनों से जो प्राप्तिपा हाती है उन भी पी० डी० एकाउण्ट म जमा कराया जाता अनिवार्य है। जिला परिषद के सचिव एवं पचायत समिति के विकास अधिकारी बिना के आधार पर बैंक जारी कर पी० डी० एकाउण्ट म से रकम निकालत है।

पचायती राज सस्थाओं की लेखा व्यवस्था

पचायत स्तर पर वित्त प्रशासन का बहुत सा काम सरपंच को मौपा गया है। वह पचायत का हिसाब ठीक प्रकार से रखन क लिए उत्तरदायी है। वही पचायत की ओर से सब भुगतान करता है और सभी राशियाँ प्राप्त करता है। वह पचायत निधि का सुरक्षित रखन के लिए जिम्मेदार है। पचायत स्तर पर सभी लेनदेन बिनादेरी के हिसाब म ले निय जान चाहिए। रोक-वरो और अन्य बहियों म जो भी प्रविष्टियाँ हा उनसे सम्बन्धित सभी उचित रसीदों और वाउचर साथ रहे। पचायत के लिए निम्न हिसाब की बहियाँ निर्धारित की गई है।¹¹

- 1 राजड बही (Cash Book),
- 2 खाना बही (Ledger),
- 3 राजस्व रजिस्टर (Revenue Register), और
- 4 स्टॉक रजिस्टर (Stock Register)।

पचायत के लिए किसी अधिकारी को हिसाब सन्त्र बी या अन्य प्रकार का सर्वाधिक विवरण भेजना आवश्यक नहीं है। सरपंच क लिए यह आध्ययन है

जिन्हें वह प्रति माह हिमाव की वहिया राजचरा और रसीद की पुस्तकों के साथ हिसाब का मासिक ब्योरा पचायत का बैक म विचारण प्रस्तुत करे। पचायत अपने सम्मुख पेश किये गये आगश्यक रिवाज और रजिस्टर आदि की जांच करने के पश्चात एक सक्न्त द्वारा मासिक हिसाब स्वीकार करती है।

पचायत समिति द्वारा निम्न हिसाब पुस्तका का रखा जाना आवश्यक है

- 1 रोकड बही
- 2 प्राप्तिवा और व्यय का वर्गीकृत सन्धेप
- 3 सामा य खाता बही (Ledger)।
- 4 भाग बसूनी रजिस्टर
- 5 निमाण कार्यों का रजिस्टर
- 6 अण प्रत्याशोधन का रजिस्टर
- 7 स्थायी अग्रिम (Imprest) का रोकड बही
- 8 दिनियोजन रजिस्टर
- 9 सहायताध अनुदान का रजिस्टर और
- 10 प्र यामूतिया का रजिस्टर।

जिला परिषद द्वारा निम्न हिसाब पुस्तक रखी जाना है

- 1 रोकड बही, और
- 2 सामा य खाना बही (Ledger)।

पचायत समिति में हिसाब के बही खाता की मली भाति रखने की जिम्मेदारी विकास अधिकारी की है। जिला स्तर पर यह काम जिला परिषद का सचिव करता है। इन समस्याओं द्वारा किय गये सभी नेन देने को बिना विनम्बन पनी खाना में दर्ज कर दिया जाना चाहिये। रोकड बही की प्रविष्टियों की म पना के प्रमाण स्वरूप समुचित वाउचर और रसीदें हुना आवश्यक है। समस्त प्राप्तिवा और व्यय का वर्गीकरण विभिन्न निर्धारित शीषों और उपशीषों के अलग अलग आयोजना और घायोजना भिन्न तथा आवनन और अनावतक' के रूप में किया जाना चाहिये।

पचायत समिति को अपने हिमाव का त्रि मासिक विवरण निर्धारित अथ म जिनाधीन का भेजना होता है। विकास अधिकारी द्वारा जिला स्तर के सम्बन्धन अधिकारी के नाम भी व्यय का त्रि मासिक विवरण भेजना अनिवार्य है। पचायत समिति द्वारा हिसाब का हर छठ महीन मिलावनाकन किया जाना आवश्यक है। वष के अंत में निर्धारित प्रपत्र में हिसाब का वांषिक विवरण जिला

विकास अधिकारी के माध्यम से विकास विभाग को पेश किया जाता है। जिला परिषद द्वारा भी हिसाब का त्रि मासिक और वार्षिक विवरण निर्धारित प्रपत्र में विकास विभाग को प्रस्तुत करना होता है। जिला परिषद द्वारा भी हर छठे महीने हिमांक का निरीक्षण परीक्षण किया जाना चाहिये।

अन्वेषण

अन्वेषण वित्तीय प्रशासन का मन्त्रत्वपूर्ण अंग है। यह प्रशासन पर पर्य-
वेक्षण और नियंत्रण को सुगम बनाता है। इसके माध्यम से पिछले खर्च पर
निगाह रखते हुए भविष्य में किये जाने वाले खर्च पर भली प्रकार सुधार किया
जा सकता है। अवधानिक और अनुपयुक्त व्यय पर नियंत्रण में लेखा परीक्षण
स सहायता मिलती है।

पंचायती राज संस्थाओं का अन्वेषण का कार्य स्थानीय निधि लेखा
परीक्षण विभाग द्वारा किया जाता है। यह एक स्वायत्तता प्राप्त विभाग है।
राजस्थान सरकार ने इसका निर्माण इस उद्देश्य से किया था कि स्थानीय
स्वयत्त संस्थाओं के लेखे परीक्षण में कुछ भिन्न नीति और दृष्टिकोण की आवश्यकता
होती है। अर्थात् इस कार्य के बिना इस संस्था पर पूर्णतया आश्रित नहीं
रह सकत जा कि सरकार के विभागों का लेखे परीक्षण का कार्य करता है। स्था-
नीय निधि लेखा परीक्षक अपने अधीनस्थ कर्मचारियों की सहायता से ग्राम
पंचायत पंचायत समितियाँ और जिला परिषदों के लेखे का परीक्षण के अन्वेषण
मन्त्रालयों का कार्यालय नमूने के रूप में जांच करता है। पंचायत समितियों
और जिला परिषदों का लेखा परीक्षण कार्य इनके मुख्यालय पर किया जाता है।
मार्च 1959 तक ग्राम पंचायतों का लेखा परीक्षण सम्बन्धित ग्राम पंचायत के
मुख्यालय पर किया जाता था। 1960 में ग्राम पंचायतों की संख्या अत्यधिक
बढ़ जाने के कारण अब पंचायतों के रिकार्ड को सम्बन्धित पंचायत समिति
मुख्यालय पर भेजकर वही लेखा परीक्षण का कार्य सम्पन्न किया जाता है।

अन्वेषण के पश्चात् परीक्षण में एकत्रित की गई सूचना के आधार पर
लेखा परीक्षण प्रतिवेदन तैयार की जाती है। लेखे में पाई गई अनियमितताओं
का उल्लेख प्रतिवेदन में कर दिया जाता है। प्रतिवेदन की प्रतियाँ सम्बन्धित
संस्थाओं को और जिला विकास अधिकारी को भेजी जाती हैं। सम्बन्धित संस्था
का दायित्व है कि लेखा परीक्षण प्रतिवेदन पर विचार करे और दो माह के
अन्तर्गत प्रतिवेदन का उत्तर दे। प्रतिवेदन में उल्लिखित त्रुटियों और अनिय-
मितताओं का सम्बन्धित संस्था द्वारा दूर करना चाहिये। प्रतिवेदन का उत्तर
एक एक माइल में अनुसार देना होता है। उत्तर की प्रति परीक्षक के कार्यालय

में भेजी जाती है। किसी अधिकारी या चुने हुए प्रतिनिधि की घोर असावधानी व दुराचरण के कारण गैर-कानूनी मुगतगन या वसूली में कमी अथवा सम्या हो होने वाली अन्य हानि के लिये उत्तरदायी होने पर सम्बन्धित राशि सरचार्ज के रूप में वसूल करने के आदेश जारी करने की व्यवस्था है। इस प्रकार उत्तरदायी ठहराये जाने वाले व्यक्ति से वसूली की आज्ञा के विरुद्ध राज्य सरकार या दीवानी न्यायालय के सम्मुख अपना आवेदन प्रस्तुत कर सकते हैं।

जिला विकास अधिकारी पर पचायती राज सत्याग्रो द्वारा लेखा परीक्षण प्रतिवेदन की अनुपालना का दायित्व है। उसका यह कर्तव्य है कि वह समय समय पर यह देखे कि लेखा परीक्षण प्रतिवेदन में बताई गई अनियमितताओं के सम्बन्ध में सम्बन्धित सत्याग्र तुरन्त कार्यवाही करके उन्हें सुधारे।

विकास विभाग में कुछ जाच दल हैं जो समय समय पर पचायत समितियों और जिला परिषदों के हिनाम की जाच करते हैं और उन्हें आवश्यक सुभाव देते हैं। विकास विभाग द्वारा पचायत समिति बार लखे रखने की व्यवस्था है। विभाग द्वारा ऋणों का हिसाब रखा जाता है।

स्थानीय निधि अन्वेषण विभाग की वार्षिक प्रतिवेदनों के अध्ययन से निम्नलिखित मुख्य तथ्यों का पता चलता है ¹²

1. पचायत समितियाँ और जिला परिषदों के अन्वेषण प्राय विधिवत रूप में होते हैं। ग्राम पचायतों के अन्वेषण में विलम्ब देखने को मिलता है।
2. पचायती राज सत्याग्रो में प्रत्येक स्तर पर राशि के दुष्प्रयोग और अपहरण के बहुत से मामले सामने आए हैं।
3. तीनों ही स्तर पर वित्तीय स्थिति दयनीय है।
4. इन सत्याग्रो द्वारा किये गये कार्यों में आमतौर पर अविनिम, कानून और उपकानून तोड़ने के मामले देखने को मिलते हैं। कुछ सत्याग्र तो अनियमितता के सम्बन्ध में बना दिये जाने के पश्चात् भी बार-बार दाह-राती रहती हैं।
5. निर्माण कार्यों की स्थिति दयनीय है।
6. उधार देने के लिये आल्ट राशि की रही। रूप से अयोग्य में नहीं लिया जाता, उधार दिये धन के उगाहन के प्रयत्न नहीं किये जाते और कभी-कभी राशि न तो लोगों को उधार के रूप में दी गई और न ही राज्य सरकार को वापस लौटाई गई।
7. सरकार से प्राप्त अनुदान का उचित विनियमन नहीं किया गया।

- 8 अनेक निर्माण व अन्य कार्यों के लिये दो गड़ अग्रिम राशि का कोई लेखा जोखा नहीं है।
- 9 अकक्षेण प्रतिवेदन की अनुपालना में ग्राम तोर से विलम्ब होता है। यहां तक कि कई सस्यान्ना के दम पर वह वर्ष पुरानी अनियमितताओं के सम्बन्ध में अभी तक भा लिखा जा रहा है।
- 10 पंचायत समितियाँ के कार्यक्रम जैसे नसरी कृषि काम सिंचाई की योजना आदि ग्रामतौर से बाटे में रहत ह।

संदर्भ

- 1 क बैकटान्मन नोबल फाइनस इन पब्लिक एरिया पब्लिशिंग हाऊस 1965 पृष्ठ-1।
- 2 सान्नि ग्रामी प्रतिवेदन पृष्ठ 136।
- 3 उपरोक्त ही पृष्ठ 136-37।
- 4 उपरोक्त ही पृष्ठ 136।
- 5 रविन्द्र शर्मा पूर्वोक्त पृष्ठ 77-90।
- 6 सादिक अली प्रतिवेदन पृष्ठ 137।
- 7 उपरोक्त ही पृष्ठ 137।
- 8 उपरोक्त ही पृष्ठ 147।
- 9 आर० व्यास पूर्वोक्त पृष्ठ 89-111।
- 10 सादिक अली प्रतिवेदन, पृष्ठ 162-63।
- 11 उपरोक्त ही पृष्ठ 160 61।
- 12 देखिय राजस्थान स्थानीय निधि अकक्षेण राजस्थान सरकार वार्षिक प्रतिवेदन वर्ष, 1965 से 1980 तक।



पंचायती राज पर नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण

भारत में ग्रामीण स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाएँ राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा बनाय गये कानूनों के अन्तर्गत काम करती हैं। मसाल के सभी देशों में स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाओं के अधिकार और कार्य क्षेत्र कानून द्वारा परिभाषित किये जाते हैं। राज्य या केन्द्रीय सरकार इन पर नियंत्रण रखती है जिससे ये संस्थाएँ अनुशासन में रहते हुए कुशलता का एक स्तर बनाए रख सकें। नियंत्रण के साधन भिन्न-भिन्न हो सकते हैं, पर समार के सभी देशों में स्थानीय स्वायत्त शासन संस्थाओं पर नियंत्रण की प्रथा है।¹

नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण का औचित्य

इन संस्थाओं पर नियंत्रण की अनिवार्य आवश्यकता पर उचित ठहराया गया है।² एक तो ग्रामीण जनता को भारत में विदेशी शासन के कारण इस स्तर पर प्रजातांत्रिक संस्थाओं में काम करने का अनुभव नहीं रहा है, इनके अनिश्चित ग्रामीण प्रशिक्षण, सङ्गठित ज्ञान और स्थानीय निहित स्वार्थ इन्हें एक स्तर में उपर नहीं उठने देता है।³ ये संस्थाएँ अपने सीमित साधनों के कारण विज्ञेयों की सेवाएँ उपलब्ध नहीं करा सकती हैं। जनता के अत्यल्प निबट होम से ये संस्थाएँ कर लगान में हिचकती हैं। परिणामस्वरूप हमेशा वित्तीय कठिनाई का सामना करती रहती हैं। राज्य सरकार इन्हें वित्तीय सहायता प्रदान करती है। फलस्वरूप राज्य सरकार यह अवश्य देखना चाहेगी कि इन संस्थाओं द्वारा घन का दुरुपयोग या अप्रस्थित तो नहीं किया जा रहा है। इन संस्थाओं को राष्ट्रीय महत्त्व के भी अनेक कार्य सौंपे गए हैं। प्राथमिक शिक्षा और जन स्वास्थ्य एम महत्त्व के विषय हैं जिनकी तरफ से सरकार आख मूढ़ कर नहीं बंट सकता। कुशलता का न्यूनतम स्तर बनाए रखना, और कार्य की एक रूपता की दृष्टि से भी राज्य की दक्षता आवश्यक है। नियंत्रण में भूल न केवल भूल प्रारम्भिक अवस्थाओं में ही सुधार दी जाती है बल्कि इनमें प्रशिक्षण एवं मार्गदर्शन भी होता रहता है। इन संस्थाओं के बजट निर्माण पर दृष्टि रखी जाती है। इनकी

आय व व्यय की जाच की जाती है। स्थानीय वित्त अंशक्षण विभाग के कर्मचारी इनके लेखों की जाच करते हैं। जाच व नियंत्रण अधिकारी इन सस्थाओं के अच्छे मार्गदर्शक हो सकते हैं। इन सस्थाओं के कर्मचारियों और जन प्रतिनिधियों को समय-समय पर कानून व नियमों से अवगत कराते हुए प्रशासनिक स्तर बनाए रखने के लिये सिखाया जा सकता है।

नियंत्रण व पर्यवेक्षण के तरीके

पंचायती राज संस्थाओं पर नियंत्रण के अनेक तरीके अपनाये गए हैं। नियंत्रण व पर्यवेक्षण चार प्रकार में किया जाता है—1. सत्यागम, 2. प्रशासनिक, 3. तकनीकी और 4. वित्तीय। अधिनियमों में नियंत्रण के लिये प्रावधान किये गए हैं। नियंत्रण और पर्यवेक्षण के तरीके का भाग विस्तार से वर्णित है।

1. सत्यागम नियंत्रण और पर्यवेक्षण

सत्यागम नियंत्रण और पर्यवेक्षण के अन्तर्गत वे सभी वैधानिक प्रावधान आते हैं जो इन सस्थाओं के निर्माण, सीमा, कार्य-क्षेत्र और सदस्यता सरचना सम्बन्धी किसी विशिष्ट सस्था (सामान्यतः सरकार या जिलाधीन) को शक्तियाँ आदि प्रदान करते हैं। इन सस्थाओं के नाम, क्षेत्र, और सदस्यता आदि महत्वपूर्ण चीजें हैं जो निर्धारित की जाती हैं। अर्थात् इन सस्थाओं के अस्तित्व पर भी सख्त और निरन्तर नियंत्रण की व्यवस्था है। पंचायती राज संस्थाएँ व्यवस्थापिका के द्वारा पारित अधिनियम के अन्तर्गत गठित हुई हैं। व्यवस्थापिका का इनके सत्यागम ढाँचे पर पूरा श्रद्धा है। इस नियंत्रण का निम्न बिन्दुओं पर अध्ययन किया जा सकता है।

(अ) क्षेत्र

पंचायती राज संस्थाओं के भौगोलिक क्षेत्र का निर्धारण राज्य की सरकार करती है। ये संस्थाएँ स्वयं विकसित न हो कर राज्य की व्यवस्थापिका के द्वारा पारित अधिनियम के अधीन राज्य द्वारा गठित हैं। ग्राम पंचायतों के नाम और क्षेत्र के विषय में सरकार के जिले स्तर के अधिकरण को निर्णय लेना होता है। सरकार के पास पंचायत समिति और जिला परिषद के क्षेत्र के संबंध में इतनी छूट नहीं है जितनी ग्राम पंचायत के संबंध में है।¹ पंचायत के संबंध में अधिनियम में "ग्राम" या "ग्राम समूह" शब्द परिभाषित नहीं है। फिर पंचायतों की सीमा में अधिक विकास और नगरीय विस्तार के कारण समय-समय पर परिवर्तन करना होता है। मध्य व उच्च स्तरीय संस्थाओं की सीमा में इतने अधिक परिवर्तन की आवश्यकता नहीं होती। फिर भी प्रशासनिक दृष्टि से हाल ही में राजस्थान में 26 जिलों के स्थान पर 38 बना दिये गये हैं। परिणाम

(द) पंचायती राज कर्मचारियों पर नियंत्रण

राजस्थान में पंचायती राज का विकास के कमचारियों पर नियंत्रण के लिए अधिनियम में अनिवार्य प्रावधान है।¹⁶ विभिन्न स्तर पर कार्यरत कमचारियों की संख्या भर्ती प्रक्रियाएँ, सेवा दशाएँ आदि पर सरकार का नियंत्रण है। पंचायती राज कमचारियों को दो भागों में बाँटा जा सकता है—एक तो वे जो सरकारी कमचारी हैं लेकिन पंचायती राज संस्थाओं में प्रतिनियुक्ति पर आते हैं और दूसरे वे जो पंचायती राज संस्थाओं के स्वयं के द्वारा नियुक्त किए हुए होते हैं। वे कामिक जिनकी नियुक्ति भी पंचायती राज संस्थाएँ करती हैं और जिनका कर्म तक वे संस्थाएँ अपने पास से देती हैं उनकी संख्या, सेवा दशाएँ आदि भी सरकार द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं। ऐसा प्रावधान न केवल युनित में सेवा स्तर बनाए रखने के लिए किया गया है बल्कि इसके द्वारा समान स्तर के राज्य कमचारियों के बतौर भर्ती में समानता भी बनाए रखी जाती है। सम्पूर्ण पंचायती राज में ग्राम पंचायत का पंचायत सचिव और चपरासी के पदों पर नियुक्ति करने की छूट दी गई है। तबले इस विषय में भी पंचायत युनित में समानता और बतन की रण सरकार नियंत्रित करता है। यथा यह बताना अनुरक्त नहीं होगा कि राजस्थान में पंचायती द्वारा नियुक्त पूर्णकालिक या अर्धकालिक सचिव का शैक्षणिक योग्यता के अनुसार सरकार द्वारा वेतन शृंखला निर्धारित की गयी है। तबले बतन तना कम निश्चित है कि पंचायत सचिव के पद के लिए किसी व्यक्ति को प्रभावित नहीं कर पाता है।

पंचायती राज संस्थाओं पर नियंत्रण के अर्थ में वे राज में इन संस्थाओं में सरकार द्वारा प्रतिनियुक्ति पर भर्त कमचारियों का बधानिक सुरक्षा प्रदान करना है। यह नियंत्रण दो प्रकार का है प्रथम—पंचायती राज संस्थाओं में प्रतिनियुक्ति पर भर्त कमचारियों की सेवा दशाएँ और नियम आदि बनाने के लिए राज्य सरकार सक्षम है और दूसरा—प्रतिनियुक्ति पर आए कमचारियों का पंचायती राज संस्थाओं के अनुशासन तबले और अर्धकालिक आदेशों के विरुद्ध पुनर्विचार के लिए प्रार्थना (Appeal) करने का अधिकार है। प्रतिनियुक्ति की शर्त निश्चित करत समय राज्य सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं में सम्मति नहीं ली जाती है। आत तब पंचायती राज संस्थाएँ कम दिवस में नहीं हैं कि वे अपनी पसंद के कमचारियों का चुन सकें। सरकार द्वारा निर्धारित (महा अर्थों में भाषा में) शर्तों पर उभय करारण गये कमचारियों का स्वीकार करने के अतिरिक्त पंचायती राज संस्थाओं के पास अन्य कोई विकल्प नहीं है। राजस्थान में एक परम्परा का विकास हुआ है कि वह अनुरक्त किसी पंचायत समिति में

विक्रम अधिकारा व स्थानांतरण के पूरा सरकार वहाँ के प्रधान से सम्पक करती है। लेकिन प्रधानता का यह मानना है कि उस परम्परा से विशेष लाभ प्राप्तित न है क्योंकि प्रतिनिधित्व पर आए कमचारियों पर उनका वास्तविक नियंत्रण तो न था न था। अर्थात् न के राज्या में पंचायती राज सेवाओं सम्बन्धी वास्तविक प्रवृत्ति नीति का अभाव पाया जाता है। प्रतिनिधित्व पर आए कमचारियों पंचायती राज मस्याओं को मजबूत सेवा प्रदान करने के लिए बाध्य नहीं है। पंचायती राज मस्याओं में प्रतिनिधित्व पर आए वक्ता से कमचारी इस काम का मजा अवधि (Pursuement period) मानते हैं और जस-जस समय व्यतीत करते हैं।

1960 के अधिनियम के अन्तर्गत के नों में मिनव्ययता के नाम पर राजधानी में पंचायती राज के अन्तर्गत पर सरकार द्वारा समाप्ति कर दिया गए। सरकार का मिनव्ययता का केवल एक तरफा दृष्टिकोण रहा और इसके साथ कायवृत्तों के हल में पर तनिर भी ध्यान नहीं दिया गया। यहाँ तक कि विक्रम अधिकारा के पर से राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों का हटा कर प्रधानस्थ सेवाओं के अधिकारियों का इन पर पर रखा गया। राजस्थान में पंचायती राज के पुनर्निर्माण के काम में हानि न पुन कृष्ण पर मृजित किए गए और विकास अधिकारियों के पर पर राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को नियुक्त करने का काम प्रारम्भ हुआ है ?

(इ) अन्तर मस्यागत विवादों और मतभेदों पर नियंत्रण

पंचायती राज मस्याओं की भी निस्तरिग और एक दूसरे से गुंथी हुई प्रवृत्तियाँ न से समान स्तर पर और साथ ही भिन्न भिन्न स्तर का साक्षात्कार के मध्य विवाद और मतभेद का अन्तर्गत सम्भावना रहती है। इसमें निपटन के लिए प्रतिनिधित्व में हा कुछ प्रावधान कर लिए गए हैं। कानून द्वारा राज्य सरकार पंचायती राज साक्षात्कार के आपसी विवादों में प्रतिम मध्यस्थ के रूप में काम करने के प्रावधान के अन्तर्गत उच्च मस्या अन्तर्गत साक्षात्कार के ज्यों का पुनर्निरीक्षण और समन्वय करती है। इसमें सम्बन्ध के अन्तर्गत साक्षात्कार मध्य स्तर करने में समुचित सहायता मिलती है। राजस्थान में निज के समानांतर पर पर विषय रूप में पंचायती समिति का मन्त्र मध्य की सम्भावना अधिक है। अन्तिम मध्य लिए वर्तमान व्यवस्था ही समुचित निज के और पंचायती राज साक्षात्कार के मध्य का मन्त्रपूर्ण विवाद राज्य में सामान्य न था आया है।

(ई) कागजों, अभिलेखों और सम्पत्ति पर नियन्त्रण

पञ्चायती राज सम्याएँ एक साव्यकी निकाय के रूप में एक पृथक इकाई के रूप में कार्य करती हैं। इनके विरुद्ध मुकदमा दायर किया जा सकता है और ये स्वयं मुकदमा दायर कर सकती हैं, सविदा कर सकती हैं और सम्पत्ति अर्जित एवं धारण कर सकती हैं। लेकिन इन समस्याओं पर सम्पाद्यत नियन्त्रण की व्यवस्था की गई है ताकि राज्य सरकार इनके कागजों, सम्पत्ति, अभिलेखों आदि पर निगरान रख सकें। इस प्रकार अनक सस्थागत नियन्त्रण के माध्यम हैं जिनमें कुछ प्रमुख निम्न हैं⁸

1. सरकार और इसके मार्वाजनिक अधिकारियों को इन सस्थाओं के किसी भी अभिलेखों या दस्तावेज, जिनमें इन सस्थाओं की बैठकों की कार्यवाही का सथापित विवरण सम्मिलित है, गगान की शक्ति,
2. सरकार द्वारा नियुक्त और विधान द्वारा निर्धारित अधिकारियों को इनके कार्यालय, कार्यक्षेत्र और सम्पत्ति में "प्रवेश और निरीक्षण" की शक्ति,
3. विनिष्ट अधिकारियों को इनकी बैठकों में सम्मिलित होने और कार्यवाही में हिस्सा लेने की शक्ति, और
4. निर्धारित प्रपत्र पर वर्णन और मामयिक प्रतिवेदन (जिसमें वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन सम्मिलित है) मागने की शक्ति।

उपरोक्त माध्यमों से सरकार इन सस्थाओं पर प्रशासनिक, तकनीकी और वित्तीय नियन्त्रण स्थापित करने में सफल हुई है। ऐसा करना इमनिये आवश्यक है क्योंकि सरकार द्वारा इन सस्थाओं को बहुत से कर्मचारी, कार्य और वित्त उपलब्ध कराया जाता है। लेकिन सरकार और इनके विभागों पर सम्न्ध की कमी के कारण इन सस्थाओं में मागे जाने वाले दस्तावेजों-प्रतिवेदनों में अरपयिक दोहरापन होने से इन सस्थाओं का बहुत सा कार्य अलावश्यक रूप से रुक गया है।

2 प्रशासनिक नियन्त्रण

पञ्चायती राज सस्थाओं पर प्रशासनिक नियन्त्रण में "नीति" और "प्रशासन" दोनों पर नियन्त्रण सम्मिलित हैं।⁹ प्रशासनिक नियन्त्रण का उद्देश्य ऐसी नीति और निर्णय को त्रियान्वित होने में रोकना है जोकि सम्बन्धित सस्था के प्राथमिक लक्ष्य और उद्देश्य के विरुद्ध हों। प्रशासनिक नियन्त्रण मुख्यतः पञ्चायती राज सम्याओं के और अधिकारी सदस्यों के विरुद्ध है। इन नियन्त्रण की वागडार न केवल राज्य सरकार के हाथ में है बल्कि सरकार के अनेक अधि-

में 53 में से केवल 2 प्रस्तावों को ही निरस्त करना सरकार ने उचित माना (तालिका 13 1)। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि सरकार प्रस्तावों की पूरी जांच करती है और बहुत ही आवश्यक होने पर वह इस शक्ति का प्रयोग करती है।

तालिका-13 1

राजस्थान में पञ्चायत समिति प्रस्तावों को निरस्त करना

वर्ष	वर्ष	पञ्चायत समिति द्वारा स्वीकृत प्रस्तावों की संख्या जिन्हें जिलाधीश द्वारा निरस्त करने की सिफारिश की गई।	सरकार द्वारा निरस्त किये गए प्रस्तावों की संख्या।
1	1963	106	एक भी नहीं
2	1964	109	" "
3	1965	123	19
4	1966	53	2
योग		391	21

स्रोत : इन्चार्ज नारायण पञ्चामती राज एडमिनिस्ट्रेशन, इण्डियन इन्स्टिट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1970, पृष्ठ 83।

(स) सदस्यों और पदाधिकारियों को पद मुक्त करना।

राजस्थान में अधिनियमों में यह प्रावधान है कि आवश्यक होने पर सरकार पञ्चायती राज संस्थाओं के सदस्यों और पदाधिकारियों को पद से हटा सकती है। इस प्रावधान का प्रमुख उद्देश्य यह है कि हमसे ऐसे सदस्यों और पदाधिकारियों पर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाए जो कानून और नियम से कार्य करने से अस्वीकार कर दें। अर्थात् इस प्रावधान से व्यक्तियों पर निगमन है, पूरी संस्था पर नहीं।

राजस्थान में मरणच, उप-सरपंच, प्रधान, उप-प्रधान, प्रमुख, उप-प्रमुख, पञ्चायत समिति और जिन्हा परिषद के सामान्य सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की व्यवस्था है। यदि समुचित जांच के पश्चात् यह निश्चित हो जाता है कि इन्होंने जान-बूझ कर अधिनियमों के प्रावधान, नियम और व्यवस्था का उल्लंघन किया हो या दुराचार के दोषी पाये जायें, अपने कर्तव्य की उपेक्षा करते हैं या उन्होंने निरन्तर कार्य करना बन्द कर दिया हो तो उन्हें पद मुक्त किया जा सकता है।

राजस्थान में इस शक्ति के प्रयोग का अधिकार पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग में निहित है। विकास विभाग यह कार्य जिलाधीश और उप-जिला विकास अधिकारी के माध्यम से करता है।

इस प्रकार राज्य में कार्यपालिका को पंचायती राज संस्थाओं के सदस्यों और पदाधिकारियों पर अनुशासनात्मक अनेक शक्तियाँ दी गई हैं। लेकिन तालिका 13 2 से यह स्पष्ट होना है कि सदस्यों और पदाधिकारियों के विरुद्ध मामले तो बहुत दर्ज होते हैं लेकिन उनकी तुलना में बहुत कम संख्या में सदस्या तथा पदाधिकारियों को दोषी पाया गया है। अवधूत 1959 से जून 1966 तक कुल 3967 सदस्यों या पदाधिकारियों के खिलाफ सरकार को शिकायतें प्राप्त हुईं जिनमें से 2191 मामलों में कोई सच्चाई नहीं पाकर प्राथमिक जांच के पश्चात् उन मामलों को बन्द किया गया और 386 मामले पूर्ण जांच के बाद सही नहीं होने से बन्द किये गए। कुल 59 सरपंच या उप-सरपंचों को इस दौरान पद भुक्त किया गया।

तालिका 13 : 2

राजस्थान में गैर-अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही
अवधूत 1959-जून 1966

क्र. संख्या	कार्यवाही की प्रकृति	मामलों की संख्या
1.	अनुशासनात्मक मामले प्राथमिक जांच के बाद बन्द किये	2191
2.	सरपंच और उपसरपंच पद मुक्त किये गए	59
3.	सदस्यता रित्त होने की घोषणा की गई	16
4.	जाच में जो कुछ पाया उसे रिकार्ड किया गया	107
5.	ताड़ना दी गई	239
6.	जाच पूर्ण होने पर मामले खतम किये गए	386
7.	मामले चल रहे हैं	969
योग		3967

स्रोत इक्वाल नारायण, पंचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन, इण्डियन इन्स्टिट्यूट आफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, 1970, पृष्ठ 90।

इसी प्रकार तालिका 13 3 से स्पष्ट होता है कि मार्च-अप्रैल 1983 में सरकार के सम्मुख कुल 2391 सरपंच और उपसरपंचों के विरुद्ध मामले विचाराधीन थे, जिनमें से 1311 मामलों में प्राथमिक जांच चल रही थी जबकि

1080 मामलों में प्राथमिक जाच में कुछ सच्चाई पाकर उन पर विस्तृत जाच जारी थी। इनमें सार जिलों में जयपुर जिले के सर्वाधिक मामले सरकार के सम्मुख विचाराधीन थे, जिनकी संख्या 226 थी।

तालिका 13 3

जाच शाखा में सरपंच/उपसरपंच के विरुद्ध विचाराधीन मामलों की सूची
(मार्च-अप्रैल 1983)

क्रमांक	नाम जिला	प्रारम्भिक जाच	विस्तृत जाच	कुल योग
1	अलवर	63	50	113
2	अजमेर	33	34	67
3	भरतपुर	39	36	75
4	जोधपुर	35	44	79
5	भुवनेश्वर	44	20	64
6	सीकर	95	30	125
7.	धोलपुर	5	2	7
8	भीलवाड़ा	70	94	164
9	बांसवाड़ा	17	15	32
10	भालावाड़ा	24	38	62
11	कोटा	64	34	98
12.	झुंझ	21	30	51
13	सिरोही	20	19	39
14	उदयपुर	95	101	196
15	चित्तौड़गढ़	53	80	133
16	झुंझपुर	13	29	42
17.	बुध	69	60	129
18.	बीकानेर	30	23	53
19	भगानगर	50	64	114
20	टोंक	64	47	111
21.	जयपुर	128	98	226
22.	जैसलमेर	1	3	4
23.	वाडमेर	4	4	8
24	सवाई माधोपुर	111	55	166

25	नागौर	77	25	102
26	पासी	66	36	102
27	जालौर	20	9	29
योग		1311	1080	2391

स्रोत ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग राजस्थान सरकार, जयपुर ।

(द) पंचायत सस्थाओं का त्रिपान्थन

पंचायती राज सस्थाओं के पञ्चाधिकारियों के विरुद्ध पारित अधिनियम प्रस्तावों का त्रिपान्थन करने का कार्य राज्य सरकार का है । देखने में लगता है कि किसी व्यक्ति के विरुद्ध अधिकृत प्रस्ताव पारित होने के पश्चात् वह स्वयं ही पद रिक्त कर देगा और सरकार की कोई भूमिका नहीं रह जाती है । लेकिन व्यवहार में पाया जाता है कि अधिवक्ता प्रस्ताव पारित हो जाने के पश्चात् भी लोग अपना पद रिक्त न करके, प्रशासन और न्यायालय का सहारा लेकर अपने पद पर बने रहना चाहते हैं । ऐसी परिस्थिति में अधिकांशतः सरकार भी असमर्थ हो जाती है । इस सम्बन्ध में यह सुझाव तो अनुचित रहेगा कि न्यायालय के स्वयं पर ऐसे मामलों में सरकार के सम्मुख खड़े जावे ऐसे में सरकार द्वारा सत्ता का दुरुपयोग हो सकता है । लेकिन यह सुझाव अवश्य दिया जा सकता है कि इस प्रकार के मामलों के लिये कोई अर्द्ध-न्यायिक मस्था होनी चाहिये जो इसे ब्यापशील निपटा सके ।

(इ) सामान्य निर्देश प्रसारित करना

राज्य सरकार और सरकार के विभाग पंचायती राज सस्थाओं को कार्य के सम्बन्ध में सामान्य निर्देश प्रसारित कर सकते हैं । इसके अन्तर्गत विभिन्न विभागों द्वारा समय समय पर अस्थायी आदेश, निर्देश और विज्ञापन प्रसारित की गई है । पंचायती राज मस्थाएँ, यदि वे किसी आदेश को त्रिपान्थित न भी करना चाहें, इन आदेशों आदि का विरोध करते हुए कभी नहीं पाई गई ।

सरकार द्वारा पंचायती राज सस्थाओं के दिन प्रतिदिन के प्रशासन के लिए फार्म प्रक्रिया और औपचारिकताओं के निर्धारण की शक्ति स्पष्ट प्रावधान के अनुसार है । अनेक विभागों ने पंचायती राज सस्थाओं पर अपने विभाग की आवश्यकतानुसार अनेक फार्म, कार्य विधि और औपचारिकताएँ डाल दी हैं । सामान्यतया प्रशासन और वित्त प्रशासन में इनका प्रयोग पंचायती राज सस्थाओं द्वारा होने लगा है । कहीं-कहीं इन अत्यधिक औपचारिकताओं और विभागीय प्रवृत्ति की जटिलता से पंचायती राज प्रशासन में अडचन आती है, लेकिन नियन्त्रण की दृष्टि से यह आवश्यक भी है ।

(ई) निरीक्षण एवं जाच

राज्य सरकारों द्वारा निरीक्षण एवं जाच के लिए एक जाल सा बिछा हुआ है।¹²⁰ निरीक्षण एवं जाच के माध्यम से पंचायती राज मन्थानों पर सत्वा-गत, प्रशासनिक, तकनीकी और वित्तीय नियंत्रण रखा जाता है। राज्य स्तर से खण्ड स्तर तक की मन्थानों और अधिकारी किसी न किसी प्रकार की जाच और निरीक्षण से सम्बद्ध हैं। कौन सा निरीक्षण प्रशासनिक या तकनीकी या अन्य प्रकार के नियंत्रण के लिए है, इसका निर्णय जाच करने वाली मन्थानों और उसकी जाच के उद्देश्य का देख कर ही लिया जा सकता है। सामान्यतः यह कहा जा सकता है कि प्रशासनिक विभागों द्वारा की गई जाच प्रशासनिक नियंत्रण के लिए है जबकि तकनीकी विभाग द्वारा की गई जाच तकनीकी नियंत्रण के लिए है। वित्तीय नियंत्रण के लिए आधिनियम में ही वर्णित संस्थाओं या अधिकारियों द्वारा जाच की जाती है। कुछ जाच और निरीक्षण एक निश्चित समय व्यतीत होने के बाद होना रहता है जबकि कुछ विशिष्ट जाच या निरीक्षण सक्षम अधिकारी या संस्था जब आवश्यक समझते हैं, तो करते हैं। एक अध्ययन के अन्तर्गत जाच और निरीक्षण के मिश्रित पारस्परिक सामने आए हैं। सामयिक निरीक्षण और जाच की तुलना में आकस्मिक निरीक्षण अधिक प्रभावी पाए गए हैं।

(उ) तकनीकी नियंत्रण

सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं का प्रमुख उद्देश्य विछड़ी हुई कृषि के स्थान पर विकसित और तकनीकी कृषि को पनपाना था। पंचायती राज संस्थाओं को सामुदायिक विकास कार्यक्रम के उत्तराधिकारी के रूप में ग्रामीण क्षेत्रों में विविध प्रकार की तकनीकी आन्दोलन लाने का दायित्व सौंपा गया। तकनीकी विकास के लिए पंचायत समितियों में अनेक प्रसार अधिकारी नियुक्त किए गए जो कि किसी न किसी क्षेत्र में विषय-विशेषज्ञ थे। जिस प्रकार पूरे भारतीय प्रशासन में सामान्यता को विशेषज्ञता से उच्च स्थान दिया गया है उसी प्रकार पंचायती राज संस्थाओं में भी प्रसार अधिकारियों पर विकास अधिकारी को सामान्य प्रशासनिक नियंत्रण का दायित्व है। प्रसार अधिकारियों पर तकनीकी नियंत्रण उनके विभागीय उच्च अधिकारी रखते हैं। इस प्रकार द्वि नियंत्रण (Dual control) की व्यवस्था पंचायती राज में देखने को मिलती है।

पंचायती राज संस्थाओं में अविनियमित तकनीकी विषय विशेषज्ञ राज्य सरकार की सेवा में होते हैं जो इन संस्थाओं में प्रतिनियुक्ति पर होते हैं। राज्य

सरकार का इन पर सम्बन्धित विभागीय उच्च अधिकारियों के माध्यम से नियन्त्रण रहता है। पचायती राज सस्थाओं पर तकनीकी नियन्त्रण के निम्नलिखित माध्यम अपनाए गए हैं

(घ) योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए तकनीकी अनुमोदन कराना

पचायती राज सस्थाओं के कार्यक्रमों को राज्य सरकार और तकनीकी विभागों के पास तकनीकी परीक्षण के लिए भेजा जाता है। सरकार या विभाग इन कार्यक्रमों का परीक्षण तकनीकी दृष्टि से करके उन्हें स्वीकृत या अस्वीकृत करने हैं। राजस्थान में पचायत समिति कोई भी कार्यक्रम 3000 रुपये से अधिक की लागत का बिना सरकार या इसके विभाग की स्वीकृति प्राप्त किये क्रियान्वित नहीं कर सकती। इसका प्रभाव यह हुआ है कि पचायत समितियों को लगभग सभी कार्यक्रम सरकार या विभाग की पूर्व स्वीकृति के लिए भेजने पड़ते हैं। सामान्यतः यह देखने में आता है कि पचायत समिति के तकनीकी विषय विशेषज्ञों को समुचित अनुभव और ज्ञान नहीं होने से वे कार्यक्रम बहुत अच्छे नहीं बना पाते हैं। परिणामस्वरूप जिला, क्षेत्रीय और राज्य स्तर के तकनीकी अधिकारी कम से कम एक बार तो कार्यक्रम दोहराने और सुधारने के लिए वापस भेजते ही हैं। इससे गति मन्द पड़ जाती है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए पचायत समिति कर्मचारियों को प्रशिक्षण की आवश्यकता है।

(घ) निरीक्षण, दौरे और ध्वनितयत भ्रमण

पचायती राज सस्थाओं पर तकनीकी नियन्त्रण रखने वाले अधिकारियों के लिए राज्य सरकार या विभाग ने दौरे और निरीक्षण के लिए निश्चित व्यवस्था दे रखी है। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार ने या तो दौरे और निरीक्षण की टिप्पणी लिखने के लिए प्रपत्र निर्धारित कर रखे हैं या विभागध्यक्ष को प्रपत्र तैयार करने के लिए निर्देश दे रखे हैं। विभागध्यक्ष या राज्य स्तर के अन्य अधिकारियों से लेकर क्षेत्रीय या जिले या ब्लॉक स्तर तक के अधिकारियों को पचायती राज सस्थाओं पर तकनीकी निगरान रखने के लिए इनका निरीक्षण करने की शक्ति प्राप्त है। इन अधिकारियों के निरीक्षण व भ्रमण की (यहां तक कि रात्रि में ठहरने तक की भी) न्यूनतम सख्या निर्धारित की गई है। एक अध्ययन प्रतिवेदन में अन्य राज्यों की तुलना में राजस्थान की स्थिति की प्रशंसा की गई क्योंकि यहाँ पर उच्च में उच्च तकनीकी विशेषज्ञों को गांवों के दूर से दूर क्षेत्रों में भेजकर तकनीकी नियन्त्रण और पर्यवेक्षण के प्रयास किये गए हैं। इसे राजस्थान की एक बड़ी उपलब्धि बताया गया है। विभागीय या पचायती राज सस्थाओं का इन तकनीकी अधिकारियों पर नियन्त्रण नहीं होने

से तकनीकी अधिकारियों के निरोक्षण, भ्रमण और दीरी की मख्या और गुणात्मक दृष्टि से व्यवहार में गिरावट पाई जा रही है।

(स) सामयिक कर्मचारी बैठके

कर्मचारियों की सामयिक बैठक नियंत्रण और पर्यवेक्षण का एक प्रमाणिक माध्यम है। लेकिन इसकी व्यवस्था पचायती राज अधिनियम में नहीं होनी और अधिकतर विभागों में इसका प्रचलन नहीं होने से भारत के अधिकतर राज्यों में पचायती राज के सदर्भ में इसका उपयोग नहीं हो रहा है। लेकिन राजस्थान में इसका प्रावधान पचायती राज अधिनियम में नहीं होते हुए भी कुछ विभागों में कर्मचारियों की सामयिक बैठकें होती रहती हैं। विशेषकर इस प्रकार की बैठकें या आयोजन कृषि और पशुपालन विभागों में होते रहता है और ये बहुत ही उपयोगी भी पाई गई हैं। ऐसी बैठकें म कर्मचारियों से कार्य में आने वाली कठिनाईयों का पता चलता है और उन्हें दूर करने के लिए तुरन्त परामर्श दिया जा सकता है, आगामी कार्यों से अवगत करा दिया जाता है और वे एक दूसरे के अनुभव और विचारों के आदान प्रदान से लाभान्वित होते रहते हैं।

(ब) प्रतिवेदन मागना

राजस्थान में पचायती राज के तकनीकी कर्मचारियों से राज्य और क्षेत्रीय अधिकारी सामयिक प्रतिवेदन मागते हैं। पचायती राज कर्मचारियों द्वारा अनेक पाथिक, मासिक, त्रिमासिक और वार्षिक प्रतिवेदन सरकार के विभिन्न विभागों को भेजे जाते हैं। इनकी संख्या बहुत बढ गई है लेकिन इन प्रतिवेदनों का व्यावहारिक उपयोग नहीं किया जाता है। समय-समय पर प्राप्त प्रतिवेदनों को पाइल कर दिया जाता है। वास्तव में सामयिक प्रतिवेदन के माध्यम का सही उपयोग नहीं हो सका है।

(इ) पचायती राज संस्थाओं में उपस्थिति

इन संस्थाओं की तकनीकी परामर्श और नियंत्रण व पर्यवेक्षण सफल बनाने की दृष्टि से पचायती राज अधिनियम में ही इन संस्थाओं की बैठकें में सरकारी कर्मचारियों की उपस्थिति आवश्यक होने का प्रावधान किया हुआ है। राजस्थान में जिला परिषद किसी भी राज्य स्तरीय, क्षेत्रीय या जिले स्तर के अधिकारी को अनुरोध कर सकती है कि वह स्वयं या अपने प्रतिनिधि को इसकी बैठक में उपस्थित होकर तकनीकी विषय पर विभागीय दृष्टिकोण स्पष्ट कर सके। इसके अतिरिक्त राज्य सरकार ने भी अपने तकनीकी अधिकारियों को आदेश दे रहे हैं कि वे जब भी कभी भ्रमण पर हों और जब भी संभव हो सके

के पचायती राज मध्याह्ना की बैठकों में उपस्थित हो। यह माध्यम तमिऱनाडु में बहुत ही सफल रहा है। राजस्थान में जिला परिषद में ग्रामनिर्वाह किए जाने पर नवनीकी अधिकारी सामान्यतः इसकी बैठका में उपस्थित हो विभिन्न मसलों पर विभागीय पक्ष प्रस्तुत करते हैं। पचायत समितिओं में भी तबनीकी अधिकारी उपस्थित होने हैं और विभिन्न विषयों पर माने गए परामर्शों के अनुसार परामर्श भी देते हैं। लेकिन कुल मिलाकर राजस्थान में स्थिति बहुत सतोषप्रद नहीं बही जा सकती है।

(ई) तबनीकी अधिकारियों को वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन से सम्बन्ध करना

राजस्थान में पचायती राज मध्याह्ना के तबनीकी कर्मचारियों की वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन उनमें उच्च तबनीकी अधिकारियों का तैयार करने की शक्ति प्रदान की गई है। यह माध्यम नवनीकी और प्रशासनिक नियंत्रण के लिए बहुत ही महत्व का है। इसमें तुरन्त और प्रभावी अनुपालना सम्भव हो सकती है। प्रसार अधिकारियों की वार्षिक गुप्त प्रतिवेदन विभाग अधिकारी तैयार करता है और इसमें सम्बन्धित विभाग के उच्च अधिकारियों द्वारा टिप्पणी दी जाती है। लेकिन यह माध्यम बहुत प्रभावी नहीं रह सका है क्योंकि तबनीकी कर्मचारियों ने यह अनुभव कर लिया है कि विभाग के उच्च अधिकारियों के आदेश पालन करना इतना आवश्यक नहीं है जितना कि विकास अधिकारी और जिनाधीन के आदेशों का पालन करना।

4 वित्तीय नियंत्रण

वित्त किसी भी सस्था का ईंधन होने के कारण पचायती राज मध्याह्ना के नियंत्रण और पर्यवेक्षण का अच्छा माध्यम है। राजस्थान में पचायती राज अधिनियमों में "वित्त एवं कर" के ऊपर नियंत्रण का स्पष्ट वर्णन है।¹² मध्याह्ना प्रशासनिक और तबनीकी नियंत्रण एवं पर्यवेक्षण की भाँति पचायती राज मध्याह्ना पर वित्तीय नियंत्रण भी बाह्य नियंत्रण के रूप में अपनाया गया है। लेकिन पहले तीन प्रकार के नियंत्रण सरकार की कार्योन्निता के हैं जबकि प्रत्यक्ष, जो कि वित्तीय नियंत्रण का महत्वपूर्ण माध्यम है, एक बाह्य स्वतंत्र निकाय के द्वारा किया जाता है। वैधानिक प्रावधानों के अनुसार वित्तीय नियंत्रण की वाध्यकारी व्यवस्था है।

पचायती राज में वित्तीय नियंत्रण के लिए प्रत्येक स्तर पर अनुरूप मध्याह्ना हैं और इससे सम्बन्धित नियम, उप नियम और विधि के लिए वैधानिक व्यवस्था है। बजट प्रशासन, वार्षिक व्यवस्था, लेने, अवेक्षण आदि के लिए अधिनियमों में उल्लेख है और इसमें अधीन सरकार विशिष्ट रीति के लिए

नियम और व्यवस्था देती है। लगभग सभी राज्यों में सरकार द्वारा विभागों में अपनाई जाने वाली वित्तीय और लेखा व्यवस्था ही पंचायती राज संस्थाओं में भी लागू की गई है।

राजस्थान में पंचायती राज में वित्तीय नियंत्रण के लिए निम्न माध्यम अपनाए गए हैं

(अ) आय की व्यवस्था

पंचायती राज अधिनियमों में इन संस्थाओं की आय के समस्त साधनों का उल्लेख किया गया है। यहां नए कि कंग, अनुदानों, वित्तीय सहायता, सम्पत्ति के प्रदब्ध से आय, उधार, दान आदि से आय का भी अधिनियम में वर्णन है। पंचायती राज की कोई भी सत्या अधिनियम में दर्शाए माध्यमों के अलावा किसी साधन से आय नहीं कर सकती। गैर-कर साधनों का अधिनियम में विस्तृत वर्णन नहीं है। इन्हें सरकार द्वारा बनाए नियमों द्वारा संचालित करने के लिए छोड़ दिया गया था। पंचायती राज अधिनियम में करों की विस्तृत सूची और उनकी दर दी गई है। ये कर पंचायती राज संस्थाएं लगा सकती हैं। कर निर्धारण और इसकी उगाही के यंत्र का भी उल्लेख किया गया है। राजस्थान में पंचायत समिति क्षेत्राधिकार में पढ़ने वाले कर को भी लगाने से पूर्व पंचायत समिति को राज्य सरकार से अनुमति लेना अनिवार्य है।

सरकार के नियंत्रण का यह अभिप्राय नहीं है कि पंचायत राज संस्थाओं के आय के स्रोत पर आय की सीमा निर्धारित की जाय। ये संस्थायें चाहें तो सीमित साधनों से भी बहुत आय कर सकती हैं। लेकिन वास्तविकता यह है कि ये संस्थाएं उपलब्ध साधनों का भी सदुपयोग करने से हिचकिचाती हैं। यही कारण है कि सरकार द्वारा मैचिंग-ग्रांट का प्रावधान भी इन्हें प्रलोभित नहीं कर सका है। पंचायती राज संस्थाओं की आय के माधनों की वैधानिक व्यवस्था पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय नियंत्रण और पर्यवेक्षण केवल औपचारिक और माघारण प्रकृति की बन कर रह गयी है।

(ब) बैंक की व्यवस्था का नियमन

पंचायती राज संस्थाओं के कोष की रक्षा के लिए अधिनियम में व्यवस्था दी गई है। सरकार की ट्रेजरी में सम्बन्धित संस्था के नाम के लेखों में संस्था की समस्त आय जमा की जाती है। लेकिन यह पंचायत समिति और जिला परिषद के लिए ही सम्भव है। ग्राम पंचायत की आय की रक्षा सरपंच की करती होती है। प्रत्येक पंचायत क्षेत्र में ट्रेजरी नहीं होने में यह कार्य सरपंच

को दिया गया है । यदि पंचायत क्षेत्र में पोस्ट ऑफिस या कोई बैंक स्थित है तो सरपंच को पंचा पोस्ट ऑफिस या बैंक के वचन खाते में जमा करवाना होगा ।

(स) बजट के सिद्धान्तों का उल्लंघन

बजट के निश्चित फार्म और आय व्यय के बजट अनुमानों को तैयार करने और उनकी स्वीकृति के लिए समय निर्धारित होने से पंचायती राज संस्थाओं पर वित्तीय नियन्त्रण और पर्यवेक्षण में सहायता मिलती है । राजस्थान में अधिनियमों में ही बजट सम्बन्धी प्राथमिक सिद्धान्तों और रीति का उल्लंघन कर दिया गया है । तीनों ही स्तर की पंचायती राज संस्थाओं के लिए सरकार ने बजट अनुमान तैयार करने के लिए अनग-प्रारूप प्रपत्र (Proformas) निर्धारित कर रखे हैं । बजट अनुमान तैयार करने, अनुमानों पर मत प्राप्त करने स्वीकृत करने वाली सत्ता का प्रस्तुत करने सत्ता द्वारा सशोधन के मुभावा सहित या बिना मुभावा (जैसी भी स्थिति हो) बजट को लौटाना आदि के लिए पंचायती राज अधिनियमों में ही समय सारिणी निश्चित कर दी गई है । इन अधिनियमों के प्रावधानों के साथ ही इन से सम्बन्धित सरकार के अनेक आदेश लागू हैं । इन प्रावधानों का कभी विरोध नहीं किया गया है । स्थानीय संस्थाओं में सभी जगह लागू हैं और इन्हें आवश्यक मानते हुए स्वीकार कर लिया है । पंचायती राज संस्थाओं में राज्य सरकार की भांति ही वित्तीय वर्ष । अप्रैल से 31 मार्च तक होता है । अप्रैल से वित्तीय वर्ष प्रारम्भ करने पर समय समय पर विद्वानों और अध्ययन समितियों द्वारा वाद विवाद होता रहा है । किसी ने वित्तीय वर्ष सितम्बर से प्रारम्भ करने का सुझाव दिया है तो कोई इसे 1 जनवरी से अधिक उपयुक्त बताता है । सरकार के हित में यह है कि सभी पंचायती राज संस्थाओं का वित्तीय वर्ष वही हो जो सरकार का है ।

अधिनियम या कार्यपालिका द्वारा धन का विभिन्न मंशों में वितरण का मक़द या निर्देश देना वित्तीय नियन्त्रण का एक अच्छा माध्यम है । राजस्थान में इस प्रकार का प्रावधान अधिनियम में तो अवश्य नहीं है लेकिन राज्य सरकार द्वारा सभी पंचायती राज संस्थाओं को निर्देश है कि उनके कुल बजट का 40 प्रतिशत से अधिक "संस्थागत" पर व्यय नहीं किया जावे और अनुमानित बजट में अन्तिम लेख 20 प्रतिशत दिखाना आवश्यक किया है । वर्ष के अन्त में गैर राजी विकास कार्यों पर व्यय की जानी चाहिए ।

(द) खेले रखना -

पंचायती राज अधिनियमों में राज्य सरकार को शक्ति दी गई है कि

व पंचायती राज संस्थाओं को खर्च तैयार करने की गति बनाये। ऐसा इसलिए किया गया है कि सभी पंचायती राज संस्थाओं की लक्ष्य व्यवस्था में एक रूपता रहे तथा इन संस्थाओं का आन्तरिक और बाह्य अन्वेषण सुगम हो जाए। पंचायती राज संस्थाओं को उन्ही प्रकार सख्त रखने के लिए आदेश दिए गए जिस प्रकार की राज्य सरकार के लिये रखा जात है। पंचायत सहायक या निरीक्षण पंचायतों की लक्ष्य व्यवस्था की जाच समय-समय पर करत रहत है। पंचायत समितियों में लक्ष्य विकास अधिकारी के अधीन एक लेखाकार (Accountant) और एक लेखा लिपिक द्वारा तैयार किए जात है।

(इ) अन्वेषण

अन्वेषण या लेखा परीक्षण की सहायता से संस्था की कमियां का ज्ञान होता है और उनमें हो रही अनियमितताओं को दूर किया जा सकता है।¹³ असम, आंध्र, गुजरात, हरियाणा, पंजाब तथा राजस्थान में 'स्थानीय निधिलेखा परीक्षक' पंचायती राज संस्थाओं के लेखों का परीक्षण करता है।¹⁴ उत्तर प्रदेश में यह काम सहकारी समितियां एवं पंचायतों का मुख्य लेखा परीक्षण अधिकारी, पश्चिमी बंगाल में प्रसार अधिकारी (पंचायत) और उड़ीसा में ग्राम पंचायत निदेशक करता है।

लेखों का नियमित और एकाएक (Surprise) अन्वेषण पंचायती राज संस्थाओं के वित्तीय नियन्त्रण और पर्यवेक्षण का सर्वाधिक महत्वपूर्ण माध्यम है। राजस्थान में पंचायतों राज संस्थाओं का शतप्रतिशत अन्वेषण स्थानीय वित्त अन्वेषण विभाग द्वारा किया जाता है जबकि मनाउटेंट जनरल का कार्यालय नमूने के आधार पर अन्वेषण करता है। सैद्धान्तिक रूप से यह माध्यम बहुत ही प्रभावी जान पड़ता है लेकिन व्यावहारिक रूप में इसका प्रभावीपन में कमी पाई जाती है। अन्वेषण प्रतिवेदन का अध्ययन से ज्ञात होता है कि पंचायती राज की तीनों ही स्तरों की संस्थाओं में अनेक वित्तीय अनियमितताएं व्यापक हैं।¹⁵ अन्वेषण लगभग निरन्तर और नियमित रूप से होत रहते हैं। अन्वेषण प्रतिवेदनों की अनुपालना की स्थिति लक्षण में बहुत ही असंतोषप्रद पाई है। ये संस्थाएं प्रायः न केवल अन्वेषण प्रतिवेदन में दर्शाई अनियमितताएं ही दूर नहीं करती हैं बल्कि प्रतिवेदन इन्हें दोहराती भी रहती हैं। अन्वेषण प्रतिवेदनों की अनुपालना को देखने का कार्य विकास आयुक्त निदेशक, जिलाधीश और विकास अधिकारी को सौंपा गया है। परन्तु स्थिति बहुत ही असंतोषप्रद पाई गई है।

संदर्भ

1. स्थानीय संस्थाओं पर नियन्त्रण के सैद्धान्तिक पक्ष के लिए देखें एम. ए.

- मुताबिक और मोहम्मद अकबर अली खा, ग्योरी ऑफ लोकल गोमेंट, एक्टिंग पब्लीशिंग प्रा मि, नई दिल्ली 1982।
2. देखिये (i) हनरी मेडिक, 'क्वेट्रोन्, मुपरवीजन एण्ड गार्टडेस ऑफ पचायती राज इन्स्टीट्यूशन', दो इण्डियन जर्नल ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, वा वोल न 3, 1962, पृष्ठ 500-11, (ii) इण्डिया, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डेवलपमेंट एण्ड वायापरेशन, रिपोर्ट ऑफ बी रकिंग ग्रुप ऑन पचायत (दिल्ली 1959), पृष्ठ 6-9, (iii) मैट्रन इन्स्टीट्यूट ऑफ कम्युनिटि डेवलपमेंट एण्ड वायापरेशन सेमिनार ऑन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन इन पचायती राज एजेंडा पेपर्स (मसूरी, 1962) पपर, और (iv) हनरी मेडिक डेमोक्रेसी डीसेंट्रलाइजेशन एण्ड डवलपमेंट (धाम्बे, एशिया पसिफिक रिजिग हाऊस 1963) अध्याय VII।
 3. भारत में पचायती राज के मर्म में नियंत्रण और पर्यवेक्षण के लिए पड़िये इकबाल नारायण, मुजीब कुमार, पी सी माथुर एण्ड एमोशि-एटम, पचायती राज एडमिनिस्ट्रेशन, इण्डियन इन्स्टीट्यूट ऑफ पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन, न दिल्ली, 1970। इस पुस्तक में तमिलनाडू, महाराष्ट्र और राजस्थान का विषय मध्य में वर्णन किया गया है। साथ प्रदेश में नियंत्रण और पर्यवेक्षण के लिए दलिय एम ए मुताबिक द्वारा लिखित तब 'स्टेट मुररवीजन ऑफ पचायती राज इन साथ प्रदेश ए स्ट्रेचुग्नी एनलमिम' एम बी माथुर और इकबाल नारायण की पुस्तक। पचायती राज प्लानिंग एण्ड डेमोक्रेसी एशिया पसिफिक हाऊस, 1969, पृष्ठ 423-433। बिहार की स्थिति की जानकारी के लिए देखें साथ सी प्रसाद, डेमोक्रेसी एण्ड डवलपमेंट रचना प्रकाशन, न दिल्ली 1970, पृष्ठ 220-241।
 4. c f इकबाल नारायण मुजीब कुमार, पी सी माथुर एण्ड अदम, पूर्वोक्त, पृष्ठ 60-61।
 5. थाम ताल पुराहित, राजस्थान पचायत काट, बोल्यूम 1, 1966, पृष्ठ 14।
 6. देखिये (i) एण. बी. माथुर, इन दैन नारायण और बी एम मिश्र पूर्वोक्त, (ii) टी एन चतुर्वेदी और साथ बी. जैन, पचायती राज, 1981, (iii) श्री राम महेश्वरी, भारत में स्थानीय शासन, 1984, (iv) इकबाल नारायण, मुजीब कुमार, पी सी माथुर और एमोशि-एटम, पूर्वोक्त, (v) दयामिह, पूर्वोक्त, और (vi) रजिन्द्र शर्मा, पूर्वोक्त।

- 7 पुन पचायती राज, पूर्वोक्त ।
- 8 दक्काल नारायण एण्ड एसोशिएट्स, पूर्वोक्त, पृष्ठ 75-80 ।
- 9 उक्त ही, पृष्ठ 79-104 ।
- 10 उक्त ही पृष्ठ 115-120 ।
- 11 उक्त ही पृष्ठ 121-126 ।
- 12 विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये रिपोर्ट ऑफ दी स्टेडी टीम ऑन दी ऑर्डिंट ऑफ दी अकाउंट्स आफ पचायती राज बोर्डोज, नई दिल्ली, मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डेवलपमट एण्ड कोओपरेशन, 1965, रिपोर्ट ऑफ दी स्टेडी टीम ऑन पचायती राज फाइनेंस, 1963, पार्ट I और II मिनिस्ट्री ऑफ कम्युनिटि डेवलपमट एण्ड पचायती राज ।
- 13 रिपोर्ट ऑफ दी स्टेडी टीम ऑन दी ऑर्डिंट ऑफ दी अकाउंट्स ऑफ पचायती राज बोर्डोज, पूर्वोक्त पृष्ठ 6 ।
- 14 श्रीराम सहस्रवती पूर्वोक्त पृष्ठ 128 ।
- 15 रविन्द्र शर्मा, अकाउंटिंग एण्ड ऑडिटिंग एट दी ग्राम स्टस, क्वाटरली जर्नल ऑफ दी लोकल सेल्फ गोवर्नमेन्ट इन्स्टिट्यूट बाय्स् वाल्यूम X/II सप्टा 4 और वाल्यूम X/V सप्टा 1, अप्रैल-जून और जुलाई-सितम्बर 1974, पृष्ठ 281-292 ।



पंचायती राज की विशेषताएं

बलवत राय मेहता समिति ने प्रजातान्त्रिक विवेकीकरण की सिफारिश के साथ संस्थागत ढाँचे का एक माडल भी प्रस्तुत किया था। लेकिन साथ ही साथ यह भी माना था कि राज्य अपनी स्थानीय परिस्थितियाँ के अनुसार उस माडल में परिवर्तन भी कर सकते हैं। राजस्थान में पंचायती राज का लगभग वही संस्थागत ढाँचा अपनाया जो बलवत राय मेहता समिति ने सुझाया था। ग्राम और अन्य सभी राज्यों में राजस्थान के माडल को अपनाया, जबकि महाराष्ट्र और गुजरात में मिन स्वरूप को स्वीकारा गया। प्रत्येक राज्य में प्रचलित पंचायती राज व्यवस्था में पाई जाने वाली विशेषताओं का वर्णन करना यहाँ सम्भव नहीं है।¹ इस अध्याय में राजस्थान, ग्राम प्रदेश, महाराष्ट्र और गुजरात की पंचायती राज व्यवस्था की प्रमुख विशेषताओं पर प्रकाश डाला गया है।

राजस्थान

राजस्थान राज्य में पंचायती राज का लगभग वही मॉडल अपनाया गया जो कि बलवत राय मेहता प्रतिवेदन में सुझाया गया था।² यहाँ पंचायती राज की त्रि-स्तरीय व्यवस्था है। जिले स्तर पर जिना परिपद, ब्लॉक या मध्य स्तर पर पंचायत समिति और ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत हैं (चाट 1)। प्रत्यक्ष चुनाव केवल ग्राम पंचायत का होता है। पंचायत समिति और जिला परिपद अप्रत्यक्ष रूप से गठित होते हैं। इन संस्थाओं के मध्य आंगिक सम्बंध हैं। इन तीनों संस्थाओं में उच्च और निम्न का सम्बंध है। ग्राम पंचायतें विकास, म्युनिसिपल और नियामकीय कार्यों के साथ-साथ न्यायिक कृत्य भी करती हैं। इन संस्थाओं में मगठनात्मक और कार्यात्मक इस प्रकार का तरीका अपनाया गया है जिससे सहज ही सम्बन्ध स्थापित हो सके।

पंचायती राज में पंचायत समिति का महत्त्वपूर्ण प्लेड माना गया है। यह विकास के कार्यक्रम बनानी है और उन्हें क्रियान्वित करती है। इसे अधिनियम नं. 2 द्वारा मौखिक, प्रशासनिक और वित्तीय साथ बंशतिरा सौंपी गई है।

जबकि जिला परिषद उच्चस्तरीय सस्या होते हुए भी उसे मौलिक कार्य नहीं दिये गए हैं। जिला परिषद को केवल नियंत्रण, व्यवस्थापन और समन्वय के ही कार्य सौंपे गए हैं। यह एक प्रकार से स्टाफ अधिकरण बन कर रह गई है।

एस. डी. ओ. पंचायत समिति के और जिलाधीन जिला परिषद के पदेन सदस्य हैं लेकिन न तो इन्हें मत देने का अधिकार प्राप्त है और न ही ये सस्या में कोई पद ग्रहण कर सकते हैं। सदस्य होने के नाते ये सस्या की बैठक में उपस्थित रह कर विभिन्न विषयों पर अपने विचार प्रकट कर सकते हैं, उसके बारे में सूचना, मावडे और आवश्यक सामग्री प्रस्तुत करते हैं और कानून के बारे में जानकारी देते हैं। इससे समन्वय स्थापित करने में भी सहायता मिलती है।

इसी प्रकार विधान सभा और संसद सदस्यों को इन सस्याओं में पदेन संव्ययता प्रदान की गई है। इनकी सदस्यता से इन सस्याओं को इन व्यक्तियों के अनुभवों से लाभ मिलता है। इन सस्याओं के सदस्य होने से ये लोग पथ प्रदर्शन और मार्ग दर्शन कर सकते हैं। साथ ही समन्वय सुगम हो जाता है।

राजस्थान पंचायत अधिनियम, 1953 के सेक्शन 23 (ए) के अन्तर्गत पंचायत क्षेत्र के वयस्क मताधिकारियों की ग्राम सभा आयोजित करने का प्रावधान है। यही ग्राम सभा कहलाने लगी है। यह सस्या ग्राम पंचायत के किण्वकताओं पर नियंत्रण रखती है। यह एक प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का अच्छा उदाहरण है। इसकी बैठक के लिए कोरम निश्चित नहीं है। इसकी बैठक आयोजित करने का कानूनी दायित्व सरपंच का है। ग्राम सभा की बैठक आयोजित करने के लिए प्रायोगिक जनता को भी पहल करने का अवसर दिया गया है।

मध्य प्रदेश

मध्य प्रदेश भारत में पहला राज्य था जहाँ पर परीक्षण के रूप में कुछ क्षेत्र में बलवन राय मेहता समिति की सिफारिशों के अनुसार पंचायती राज अगस्त 1958 में प्रारम्भ किया गया। राजस्थान में 2 अक्टूबर 1959 को पूरे राज्य में पंचायती राज व्यवस्था लागू किये जाने के पश्चात् मध्य पहला राज्य था जहाँ 1 नवम्बर 1959 को पूरे राज्य में पंचायती राज व्यवस्था को अपनाया गया। मध्य प्रदेश में पंचायती राज का लगभग वही ढांचा स्वीकार किया जो राजस्थान में लागू किया गया था।¹³

मध्य में पंचायत क्षेत्र के सभी वयस्क मताधिकारियों की सभा आयोजित की जाती है जिसे ग्राम सभा कहते हैं। इसके सम्मुख ग्राम पंचायत का वज्रट, पंचायत के विभिन्न कार्यक्रम और कार्यक्रमों के प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत

किय जाते हैं। ग्राम सभा के विचार और सुभाव आदि लिख कर पचायत में रक्ष जात हैं।

ग्राम पचायत ग्राम सभा की एक प्रकार से कार्यपालिका है। ग्राम पचायत ग्राम सभा के प्रति उत्तरदायी है। ग्राम पचायत में कम से कम 5 और अधिक से अधिक 16 सदस्य शुद्ध मतदान द्वारा चुने जाते हैं। पिछड़े हुए वर्गों के लिए आरक्षण की व्यवस्था है। इसका कार्यकाल 5 वर्ष का होता है। ग्राम पचायत का अध्यक्ष सरपंच कहलाता है जो अप्रत्यक्ष प्रणाली द्वारा चुना जाता है। पचायत के विशिष्ट विषयों के लिए अलग-अलग समितियाँ गठित की जाती हैं। पचायत अपने क्षेत्र में विकास और म्यूनिसिपल कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के साथ-साथ उच्च स्तरीय संस्थाओं के कार्यक्रम क्रियान्वित करने में सहायता देती है।

आंध्र प्रदेश में राजस्थान की ही भांति मध्य स्तरीय संस्था जिस पचायत समिति कहा जाता है, को प्रशासनिक दृष्टि से सक्षम मानते हुए बहुत से विकासत्मक और कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य सौंपे हैं। पचायत समिति का गठन अप्रत्यक्ष रूप से होता है। पचायत समिति क्षेत्र की सभी ग्राम पचायतों और टाउन समितियों के अध्यक्ष इसके पदेन सदस्य होते हैं। अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति और महिलाओं के प्रतिनिधित्व के लिए विशेष व्यवस्था है। प्रशासन, सार्वजनिक जीवन और सहकारिता के क्षेत्र से भी प्रतिनिधित्व की व्यवस्था है। पचायत समिति क्षेत्र के विधान सभा सदस्य और संसद सदस्य होने हैं लेकिन उन्हें मत देने का अधिकार नहीं है। सदस्य में से एक व्यक्ति अध्यक्ष के रूप में चुना जाता है। विकास अधिकारी इसका मुख्य प्रशासनिक अधिकारी होता है। प्रसार कार्यों के लिए कुछ अन्य प्रसार अधिकारी होते हैं। विशिष्ट कार्यों के लिए अलग-अलग स्थाई समितियाँ गठित की जाती हैं। कृषि, मत्तार, स्वास्थ्य और समाज कल्याण के कार्यक्रम बना कर क्रियान्वित किए जाते हैं। जिला विकास बोर्ड की कृषि, औद्योगिक विकास, उत्पादन आदि में कार्यों में सहयोग देती हैं।

जिला परिषद के भी समस्त सदस्य अप्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। जिला की सम्पूर्ण पचायत समितियों के प्रधान, जिले से विधान सभा, विधान मण्डल और संसद सदस्य इसके पदेन सदस्य हैं। महिलाओं अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के लोगों का सत्वरण किया जाता है। विभिन्न कार्यों के लिए स्थाई समितियाँ गठित की जाती हैं। जिलाधीन जिला परिषद का सदस्य है लेकिन उसका अधिकार नहीं है। वह स्थाई समिति का भी अध्यक्ष है।

इस प्रकार आंध्र प्रदेश में पंचायती राज की निस्तरीय व्यवस्था है जिसमें मध्य स्तरीय संस्था अधिक सक्रिय इकाई के रूप में मानी गई है। तीनों संस्थाओं में आंगिक सम्बन्ध है। जिला परिषद केवल सम्बन्ध और पर्यवेक्षण का कार्य करती है। इन संस्थाओं के मध्य उच्च और निम्न का सम्बन्ध है। प्रत्यक्ष चुनाव केवल ग्राम पंचायत का होता है। अन्य दोनों उच्च स्तर की संस्थाएँ अप्रत्यक्ष विधि से गठित की जाती हैं। ग्राम पंचायत पर ग्राम सभा के माध्यम से जनता द्वारा प्रत्यक्ष नियंत्रण रहता है।

आंध्र प्रदेश में जिला स्तर पर योजना कार्यक्रम अधिक प्रभावी ढंग से क्रियान्वित करने के लिए सुझाव देने के लिए अप्रैल 1967 में एक राजू समिति नियुक्त की गई थी। इस समिति ने 1967 के अन्त में प्रतिवेदन प्रस्तुत किया था। राजू समिति के सुझावों के अनुसार जिलों में जिला विकास मण्डल बनाए गए हैं। मण्डल का अध्यक्ष जिलाधीश होता है। जिला परिषद का केयरमैन इसका सदस्य होता है। जिला परिषद का सचिव ही इस बोर्ड के भी सचिव के रूप में कार्य करता है। यह बोर्ड जिलों की योजना-कार्यक्रम तैयार करते हैं और पंचायती राज संस्थाएँ उन कार्यक्रमों को क्रियान्वित करती हैं।

कुछ समय पहले आंध्र के मुख्य मंत्री ने यह घोषणा की कि राज्य में अशोक मेहता समिति के सुझावानुसार मण्डल पंचायत को अपनाया जाएगा। इस और सरकार ने कुछ कदम भी उठाये हैं। ये प्रयास अधिकतर लोगों द्वारा राजनीतिपूर्ण माना जा रहा है। प्रशासनिक रूप से यह अनुपयुक्त जान पड़ता है।⁴ अभी तक बड़ा केवल 'राजस्व मण्डल' स्थापित हो पाए हैं, न कि 'मण्डल पंचायत'।

महाराष्ट्र :

महाराष्ट्र में ग्राम सभा और ग्राम पंचायत के लिये दोम्बे पंचायत अधिनियम, 1958 है और पंचायत समिति तथा जिला परिषदें महाराष्ट्र जिला परिषद और पंचायत समिति अधिनियम, 1961 के अन्तर्गत गठित हैं। महाराष्ट्र और गुजरात राज्यों के निर्माण के तुरन्त पश्चात् नायक समिति की नियुक्ति मई 1960 में की गई।⁵

ग्रामीण स्तर पर सभी मनाधिकारियों को मिला कर ग्राम सभा आयोजित की जाती है। ग्राम सभा ग्राम पंचायत के बजट, लेखा आदि पर विचार करती है। ग्रामीण स्तर पर ग्राम पंचायत एवं प्रकार से कार्यवाहिका की भांति कार्य करती है। इसमें 7 से 15 चुने हुए सदस्य होते हैं। दो महिलाओं और अनुसूचित जाति और अनुसूचित जन जाति, जिनकी संख्या जन सारंग के अनु-

सार निश्चित की जाती है, के आरक्षण का प्रावधान है। ग्राम पंचायत की 4 वर्ष की अवधि होती है। भू राजस्व का 25 से 30 प्रतिशत, स्थानीय कर, राजकीय अनुदान व ऋण और ब्लॉक के बजट में से हिस्सा ग्राम पंचायत के आय के प्रमुख स्रोत हैं। कृषि, सुचारु, ग्रामीण उद्योग, सार्वजनिक सड़क का साधारण, शिक्षा प्रसार आदि इसके प्रमुख कृत्य हैं।

पंचायत समितियाँ ब्लॉक स्तर पर गठित की गई हैं। ब्लॉक से जिला परिषद के लिये चुने गए सदस्य, सहकारी समितियों के प्रतिनिधि और पंचों के द्वारा चुने गए सरपंच पंचायत समिति के सदस्य होते हैं। एक महिला, एक अनुसूचित जाति का और अनुसूचित जन जाति के एक सदस्य का सहचरण किया जाता है। विकास अधिकारी इसका सचिव है। पंचायत समिति के अपन स्वयं के कोई आय के स्रोत नहीं हैं। यह राज्य सरकार के अनुदान पर आश्रित है जो इसे जिला परिषद के माध्यम से प्राप्त होता है। यह एक प्रकार से स्टाफ अभिकरण है। ब्लॉक क्षेत्र के लिए विकास कार्यक्रमों के निर्माण और उनके नियन्त्रण में जिला परिषद की सहायता करता ही इसका प्रमुख कार्य है।

जिला परिषद जिले स्तर की संस्था है। इसकी 5 वर्ष की अवधि होती है। इसके लिए 40 से 60 तक पार्षद जनता स्वयं प्रत्यक्ष रूप से चुनती है। पंचायत समितियों के अध्यक्ष इसके पद पर सदस्य होते हैं।⁶ 'यदि चुनी नहीं गई हो तो एक महिला का सहचरण किया जाता है। 5 सहकारी समितियों के प्रतिनिधि इसके सहसदस्य होते हैं। जनसंख्या के अनुसार अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के प्रतिनिधियों के आरक्षण की व्यवस्था है। जिला परिषद का मुख्यकार्यकारी अधिकारी इसकी बैठकों में सचिव के रूप में बैठता है। सरकार से प्राप्त अनुदान व ऋण व अनिश्चित जिला परिषद के पास कर आदि अपनी स्वयं की आय व साधन भी हैं। कृषि, शिक्षा, पशुपालन आदि सभी क्षेत्र में विकास के लिए जिला परिषद कार्यक्रम बना कर उन्हें नियमित करती है।

नायक समिति ने बलवंत राय मेहता समिति से भिन्न व्यवस्था सुझाई थी। उसी आधार पर महाराष्ट्र में अधिक कार्य व शक्तियाँ पंचायत समिति के पास न होकर जिला परिषद के पास हैं। पंचायत समिति वहाँ प्रत्यक्ष रूप से गठित है जब कि जिला परिषद में प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार से चुने हुए सदस्य हैं। गरीब, विधान सभा और विधान मण्डल के सदस्यों का पंचायती राज मसौदों में दूर रखा गया है। विकास प्रशासन और नियामकीय प्रशासन में पूर्णरूप में भेद करते हुए महाराष्ट्र में जिलाधीन को पंचायती राज

से अलग रखा गया है ग्राम पंचायत और जिला परिषद के अपने स्वयं के आय के स्रोत भी हैं जबकि पंचायत समिति का अपना स्वयं का आय का साधन नहीं है।

गुजरात

गुजरात राज्य में पंचायती राज की स्थापना आर. एन. पारीख समिति की सिकारिशों के अनुसार की गई है।¹⁷ दिसम्बर 1960 में प्रस्तुत अपने प्रतिवेदन में पारीख समिति ने जिला स्तरीय सस्था को अधिक सक्रिय और शक्तिशाली बनाने की सन्तुति की थी साथ ही इस समिति में मध्यस्तरीय सस्था की स्थिति में कोई खास परिवर्तन की सन्तुति नहीं की थी।

गुजरात में पंचायती राज की सभी स्तर की सस्थाओं के लिए एक ही अधिनियम है। यह अधिनियम है गुजरात पंचायत अधिनियम, 1961। सभी बमस्तक मताधिकारियों की एक ग्राम सभा है जो ग्राम पंचायत को चुनती है। ग्राम पंचायत के वार्षिक लेखे वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन, प्रक्षेपण प्रतिवेदन, ग्राम पंचायत के आगामी कार्यक्रम आदि पर ग्राम सभा में विचार-विमर्श होता है।

ग्राम नगर पंचायत एक कार्यपालिका के रूप में कार्य करती है ग्राम पंचायत में 9 से 15 और नगर पंचायत में 15 से 31 सदस्य होते हैं। महिलाओं, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजातियों के प्रतिनिधित्व के लिए अधिनियम में प्रारक्षण की व्यवस्था है। भवन कर, चुनी, मेले और उत्सवों पर कर, वाहन कर, व्यवसाय कर आदि पंचायत के स्वयं के आय के प्रमुख साधनों में हैं। सरकार द्वारा भी इन्हें अनुदान और ऋण प्राप्त होता है। सार्वजनिक स्वास्थ्य, ग्राम मफाई शिशु कल्याण, जन्म-मरण पंजीकरण, शिक्षा आदि इसके प्रमुख दायित्व हैं।

मध्य स्तरीय सस्था तालुका स्तर पर गठित की गई है। इसे तालुका पंचायत कहते हैं। तालुका क्षेत्र की ग्राम पंचायतों के सरपंच और नगर पंचायतों के चेयरमैन इसमें पदेन सदस्य होते हैं। इसमें सहकारी समितियों का भी प्रतिनिधित्व प्राप्त है। विधान सभा सदस्य, नगरपालिकाओं के अध्यक्ष, जिला पंचायतों के स्थानीय सदस्य और मायलतदार या महलदारी इसके महत्वपूर्ण सदस्य हैं। महिलाओं, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति और सामाजिक कार्यकर्ता प्रत्येक वर्ष से दो दो के महवरण का प्रावधान है। मायलतदार या महलदारी और तालुका विकास अधिकारी इसकी बैठक में उपस्थित हो सकते हैं। इसकी स्वयं की आय के स्रोतों में कर, फीस, स्टाम्प ड्यूटी से 15 प्रतिशत तक हिस्सा प्रमुख है। प्राथमिक चिकित्सा केन्द्र, प्राथमिक शाला, परिवार

बल्वाण आदि का पथवेक्षण इसने प्रमुख कार्य है। ग्राम सेवक, ग्राम सेविना और ग्राम लक्ष्मी का प्रशिक्षण, महामारी और बाढ़ पीड़ितों को सहायता आदि भी इसने कार्य है।¹⁸

जिला पचायत जिसे स्वर की मस्या है। तालुका पचायत के अध्यक्ष स्वयं से एक सदस्य तालुका पचायत के निर् चुनते हैं और ग्रामीण जनता द्वारा जिला पचायत के लिए प्रत्यक्ष रूप से चुने द्ये सदस्य, जिले के सदस्य, विधान सभा के सदस्य नगरपालिकाओं के अध्यक्ष और जिलाधीश इसके सदस्य हान हैं।¹⁹ महिलाओं, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, शिक्षा और नृकारिता के क्षेत्र में अनुभवों लोग के दारदण का प्रावधान है। शर, फीन, स्टाप्प डूटी और भूराजस्व की 5 प्रतिशत इसकी आय के प्रमुख स्रोत हैं। राज्य सरकार में इस अनुदान, ऋण आदि भी प्राप्त होता है। औपचारिक, प्राथमिक चिकित्सा केंद्रों की स्थापना, सड़कों और भवना का निर्माण और साधारण शिक्षा प्रसार आदि इसने प्रमुख कार्य हैं। पचायती राज सस्याओं में जन सहयोग के लिए प्रोत्साहन देना, सस्याओं में सहयोग और समन्वय स्थापित करना, बाढ़, बीज, यन्त्र आदि का वितरण, माध्यमिक शालाओं की स्थापना और उन्हें सहायता देना आदि भी जिला पचायत के कार्य हैं।

इस प्रकार उपरोक्त विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि गुजरात का पचायती राज राजस्थान और महाराष्ट्र के बीच का प्रारूप है। यहाँ महत्वपूर्ण मूलिका जिला पचायत को मानी गई है। साथ ही तालुका पचायत को भी स्वयं की आय के सदस्य स्रोत के साथ कुछ मौलिक कार्यों का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। तीनों ही स्तर की मस्याओं के अपनी अपनी आय के माध्यम से मौलिक कार्य दिए गये हैं। जिलाधीश, विधान सभा सदस्य और समस्त सदस्यों को इनमें सदस्य बनाया गया है। ग्राम पचायत के सदस्य प्रत्यक्ष रूप से जनता स्वयं चुनती है। तालुका पचायत में सदस्य अप्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। जिला पचायत में सदस्यों के प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष तरीके से चुन जाने की व्यवस्था है।

संदर्भ

1. सभी राज्यों की पचायती राज व्यवस्था के अध्ययन के निम्न दिव्य :
(i) पचायती राज ए कम्पेरेटिव स्टडी ऑन सेजिससजस, पूरोंन, और
(ii) पचायती राज एट ए ग्लास, पूरोंन :
2. विद्वत् सम्प्रदाय के निम्न दिव्य . पी पी भाभुर, "उन्नीद्वयनत जेनेगल

ऑफ पञ्चायती राज इन राजस्थान', मोहन मुकर्जी द्वारा सम्पादित पुस्तक 'एडमिनिस्ट्रेटिव इन्फोर्मेशन इन राजस्थान, ऐसोसिएटेड पब्लिशिंग हाऊस, नई दिल्ली, 1983 ।

3. देखिये (i) पञ्चायती राज ए कम्परेटिव स्टडी ऑन सेंजिसलेशन्स, पूर्वोक्त; (ii) पञ्चायती राज एट ए ग्लास पूर्वोक्त, और (iii) अबीदा सामी उद्दीन, इम्पेक्ट ऑफ डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन विथ स्पेशल रैफरेंस टू यू पी, अलोगड वि वि को 1971 में प्रस्तुत अप्रकाशित पीएच डी थीसिस, पृष्ठ 120-125 ।
4. सी बी राघवन्, और श्री ड ए नारायण, रिफोर्स इन हरल लाकल भवनमेंट इन आंध्र प्रदेश ए प्रपोजल फॉर मण्डल पञ्चायत्स' लेख जो कि 18 से 20 अक्टूबर, 1984 को हुई 'इण्डियन पॉलीटीकल साइन्स एसोसिएशन की त्रियागीसर्वे वार्षिक सम्मेलन' में प्रस्तुत किया गया ।
5. बी रिपोर्ट ऑफ बी कमेटी ऑन डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन, कॉन्फ्रेंस एण्ड हरल डवलपमेंट, महाराष्ट्र सरकार, 1960 ।
6. अबीदा सामी उद्दीन, पूर्वोक्त, पृष्ठ 127 ।
7. देखिये रिपोर्ट ऑफ बी डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइजेशन कमेटी, हरल डवलपमेंट डिवार्टमेंट, गुजरात सरकार, 1960 ।
8. पञ्चायती राज एट ए ग्लास, पूर्वोक्त, पृष्ठ 15-17 ।
9. अबीदा सामी उद्दीन, पूर्वोक्त, पृष्ठ 129 ।



राजस्थान के संदर्भ में नवीन स्थिति

सादिक अली प्रतिवेदन और उसके बाद

2 अक्टूबर, 1959 को राजस्थान में पंचायती राज व्यवस्था का श्री गंगेश किये जाने के पश्चात् पहली बार इन संस्थाओं के ग्राम चुनाव सितम्बर 1960 और जनवरी 1961 में कराये गये।¹ इस व्यवस्था का प्रारम्भ हुए थोड़ा ही समय हुआ था कि राजस्थान सरकार ने पंचायती राज अध्ययन दल का निर्माण नवम्बर 1962 में कर दिया।² लेकिन चीनी आक्रमण के कारण सम्पूर्ण देश के सामने प्राथमिक कार्य इस राष्ट्रीय मकट से निपटना था, इस कारण में अध्ययन दल अपना कार्य प्रारम्भ नहीं कर सका। मई, 1963 में राज्य सरकार ने अध्ययन दल को अपना कार्य प्रारम्भ करने के आदेश दिये। इस अध्ययन दल में अध्यक्ष सादिक अली थे। मोतीलाल चौधरी, पी. के. चौधरी, टी. एन. चतुर्वेदी, आनन्द मोहनलाल, प्रोफेसर इकबाल नारायण और रामसिंह इसके सदस्य बनाये गये। अगस्त 1963 में अध्ययन दल का पुर्नगठन कर माणरचन्द मुराणा, शिवचरण माथुर और देसरी सिंह भी इस दल के सदस्य नियुक्त किए गये।³

अध्ययन दल के निदिष्ट विषय में पंचायती राज संस्थाओं के पारस्परिक सम्बन्ध, हस्त-तरित योजनाओं का क्रियान्वयन, सामाजिक सुविधा कार्यक्रम की उपक्षा उत्पादन कार्यक्रम पर जोर, समाज के अशक्त वर्गों पर विद्या कार्यक्रम का प्रभाव, समस्या की समस्या, विकास बाधों में जनता की रुचि, साधनों के पञ्चीकरण की विधि, ग्राम समायो की स्थिति, राजस्थान पंचायती राज विधान की दूसरे राज्यों के विधान से तुलना, इन संस्थाओं के कार्य में महत्वपूर्ण प्रवृत्तियों न्याय पंचायती का कार्य और प्रशिक्षण केन्द्रों का कार्य।⁴ इनके अध्ययन के पश्चात् दल को सुधार के लिए सुझाव देने थे।

अध्ययन के दौरान दल की कुल 13 बैठकें हुईं। अध्ययन के लिए दो प्रश्नावलियाँ तैयार कर पंचायती राज के क्रियान्वयन से सम्बन्धित व्यक्तियों को

प्रेषित की गई।¹⁵ दल ने राजस्थान तथा कुछ अन्य राज्यों का दौरा कर पंचायती राज से सम्बन्धित और उसमें रुचि रखने वालों से भेंट की। दल ने राजस्थान के अनेक स्थानों का दौरा कर मीटिंगें, सामूहिक चर्चा और व्यक्तिगत मुलाकातें करके बहुत सों लोगों से व्यक्तिगत सम्पर्क कर बहुत सी जानकारी प्राप्त की। प्रतिवेदन में 21 अध्याय और 46 परिशिष्ट हैं। दल ने अपना प्रतिवेदन राज्य सरकार को 1964 में प्रस्तुत किया।

दल के अनुसार "पंचायती राज ने निश्चित रूप से एक अण तक सफलता प्राप्त की है और लोगों की भाशाओं को पूरा किया है।" दल ने पंचायती राज में निम्नलिखित प्रवृत्तियाँ पाई हैं जिनकी ओर ध्यान देना जरूरी है¹⁶

1. पंचायती राज के बाद जो नई चेतना आई है, उससे विभिन्न क्षेत्रों में दल बन्दी पैदा हो गई है।
2. कर्तव्य और उत्तरदायित्व की अपेक्षा अधिकार एवं शक्तियों पर जोर देने की प्रवृत्ति अधिक है।
3. कुछ मामलों में सरकारी और गैर सरकारी लोगों में समुचित ताल-मेल स्थापित नहीं हुआ है। सरकारी व गैर सरकारी लोगों के सम्बन्धों में सुधार करने के लिए निरन्तर शिक्षा देने की आवश्यकता है।
4. पंचायती राज्य सस्थाओं और सहकारी सस्थाओं में उचित सम्बन्ध अभी विकसित होना है।
5. बर्नचारियों की भर्ती में विलम्ब हुआ है और उनकी नियुक्ति और पदोन्नति में भी कठिनाई अनुभव की गई है।
6. विभिन्न स्तर पर सेवाओं के अनुशासनिक नियन्त्रण के लिए जो वर्तमान व्यवस्था है, वह ठीक साबित नहीं हुई है।
7. सस्थाओं के नियन्त्रण और देख-रेख की वर्तमान प्रणाली ने भी ठीक से कार्य नहीं किया है। यह अपर्याप्त, सुदूर व अव्यवस्थित है। नुटि होने वाले मामलों में तत्काल कार्यवाही सम्भव नहीं हो पाती है।
8. वित्तीय व्यवस्था तथा बजट और हिसाब किताब रखने की पद्धतियों तथा ऑडिट करने तथा एक स्टैन्डर्ड स्वरूप देने की दृष्टि से सुधार की गुंजाइश है।
9. पंचायती राज सस्थाओं को अपने कर्तव्य का निर्वाह वांछित सीमा तक ऊपर से मार्ग दर्शन एवं सहायता नहीं मिली है।
10. स्थानान्तरित योजनाओं की क्रियान्विती तत्परता से नहीं हुई है।
11. जन सहयोग के स्वरूप में सुधार की आवश्यकता है।

यहाँ मफलता नहीं मिली यहाँ समिति में उपयुक्त उपाय मुझाए हैं। कुछ महत्वपूर्ण मुद्दायें यहाँ पेश हैं। पंचायत स्तर पर सेवा मंदकारी समिति के अध्यक्ष की ग्राम पंचायत का सह सदस्य बनाने की सिफारिश की।⁷ 5,000 से 10,000 की आबादी वाले कम्बो गाँवों में नगर पंचायतों के गठन का मुद्दा दिया।⁸ दूर में यह मुद्दा दिया कि पंचायत समिति और जिला परिषद में पदेन सदस्यों के अतिरिक्त निर्वाचित सदस्य भी होने चाहिये।⁹ प्रधान और प्रमुख का निर्वाचन मण्डल सीमित होने से यह पाया गया कि निर्वाचन के दौरान भ्रष्ट तरीके अपनाये जाते हैं। इसे दूर करने के लिए उनके निर्वाचन मण्डल की विस्तृत करने का मुद्दा दिया। पंचायती राज संस्थाओं के नियम राज्य स्तर पर उनके सामान्य हितों के मामलों में मार्गदर्शन देने और परामर्श देने के लिए 'पंचायती राज सप्ताहवार परिषद' के नाम से एक मधीन संस्था गठित करने की सलाह दी। दल की एक महत्वपूर्ण सिफारिश इन संस्थाओं का कार्यकाल 3 वर्ष से बढ़ा कर 5 वर्ष करने सम्बन्धी थी। दल का यह मानना था कि इन संस्थाओं को सश्रवीय दलगत राजनीति से दूर रखा जाना चाहिये। यदि गांव की एकता व सभी व्यक्तियों द्वारा किसी एक उम्मीदवार के स्वीकार्य होने पर सर्वसम्मति से चुनाव होता है, तो स्वतंत्र योग्य है, किन्तु ऐसे चुनावों के बिना किसी प्रकार का वित्तीय प्रोत्साहन आवश्यक नहीं है।

समिति का यह मानना था कि जिला परिषदों को जिला स्तर पर अत्यधिक शक्ति सम्पन्न संस्था का रूप देना अभीष्ट नहीं है यद्यपि इसमें भी वे स्तर पर संस्थाओं के विकास में भाग लें कर सके।¹⁰ जिला परिषदों को कुछ मूल कार्यकारी दायित्व भी गीये जाने चाहिये। इन्हें जो कार्य सौंपे जायें वे राज्य क्षेत्र में से उन्हें दिये जाने चाहिये। कार्य कुशलता की दृष्टि से जिला परिषदों को कुछ ऐसे कार्य भी गीये जा सकते हैं कि जो वर्तमान में पंचायत समितियों के पास हैं। राज्यमान प्रशासनिक सेवा के परिष्कृत वर्ग का एक अधिकारी जिला परिषद का मुख्य कार्यपालक अधिकारी नियुक्त किया जाना चाहिये।

पंचायती राज की नीति ही स्तर की संस्थाओं द्वारा कर लेने का मुद्दा दिया गया। गांव ही दल ने यह उपाय माना कि कुछ बड़े तो प्रायः कर प्रकृति का वना देने में इन संस्थाओं द्वारा कर लेने के प्रति निष्पक्ष की समस्याएँ हो गयीं। दल के कुछ महत्वपूर्ण मुद्दायें कामिना प्रशासन, मजदूरी, वित्त प्रशासन आदि में सम्बन्धित थे।¹¹

सादिक अली दल द्वारा 1964 में प्रतिनिधित्व प्रस्तुत दिये जाने के

पश्चात् पचायती राज सस्थाओं के ग्राम चुनाव दिसम्बर 1964 से प्रारम्भ हो कर फरवरी 1965 के अन्त तक पंचायती राज की सभी सस्थाओं के चुनाव सम्पन्न हो चुके थे। इन चुनावों के पहले राज्य सरकार के अधिनियमों में आवश्यक समोधन करके ग्राम पंचायतों में सहायकारी सस्थाओं के अध्यक्षों को सह सदस्यता प्रदान की और प्रधान व प्रमुख के निर्वाचन मण्डल को विस्तृत बनाया गया। 1971 में राज्य सरकार द्वारा इन सस्थाओं का कार्यकाल 3 वर्षों में बढ़कर 5 वर्षों कर दिया गया जिस आगे चलकर फिर 3 वर्षों कर दिया है। इन परिवर्तनों के अलावा सरकार द्वारा अन्य कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन घोषित ही किया गया है।

नायक समिति (1963) और ग्राम सडरी समिति (1969) ने भी प्राथमिक शिक्षा और पंचायती राज सस्थाओं की भूमिका के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण सिफारिशों की। पंचायती राज सस्थाओं के विशिष्ट कार्यों का समय-समय पर मूल्यांकन संगठन द्वारा भी अध्ययन किया जा रहा है।¹²

गिरघारी ताल व्यास समिति और उसके बाद

8 नवम्बर 1971 को राज्य सरकार ने आदेश प्रसारित करके गिरघारी ताल व्यास की अध्यक्षता में पंचायती राज पर एक उच्चस्तरीय समिति नियुक्त की। श्री एन भागवत, छेत सिंह, राम विशान ग्राम एन चौधरी, राधत राम सम्पत राज जैन, प्रोफेसर इन्वान नारायण एस पी सिंह भण्डारी, राम सिंह और वी आई राजगोपाल समिति के सदस्य के रूप में नियुक्त हुये। इस प्रकार अध्यक्ष सहित समिति में प्रारम्भ में 11 सदस्य थे।¹³ अनेक कारणों से, जिसमें भारत-पाक युद्ध प्रमुख था, मई 1972 तक समिति कोई विशेष कार्य नहीं कर सकी। प्रशासनिक कारणों से समिति की 2-3 बार पुनर्गठित करना पड़ा था।

इस समिति के निर्दिष्ट विषय थे पंचायती राज सस्थाओं का और उनके आपसी सम्बन्धों का अध्ययन इन सस्थाओं के वित्तीय व प्रशासनिक मामलों का अध्ययन, प्रत्येक स्तर पर विभिन्न सस्थाओं और विभागों के मध्य सम्बन्ध का अध्ययन, जन सहयोग और उनकी इन सस्थाओं में भूमिका, पंचायती राज की कृषि, समाज कल्याण कार्यक्रम और दक्षिण वर्षों पर प्रभाव, न्याय पंचायत शीघ्र, अस्ता और अच्चे न्याय के सम्बन्ध में, राजस्थान पंचायत समिति और जिला परिषद सेवाओं, राजस्थान और अन्य राज्यों के अनुभव पर यह सुझाव कि क्या नि स्तरीय व्यवस्था चलाने दे या इसे द्वी-स्तरीय में बदल डाले, पंचायती राज सस्थाओं की प्रभावी और सशाय बनाने का सुझाव देना आदि।¹⁴

इस उच्च स्तरीय समिति ने अध्ययन के दौरान ही एक अन्तरिम (Interim) प्रतिवेदन राज्य सरकार को 28 अक्टूबर, 1972 को प्रस्तुत किया।¹⁵ समिति ने अध्ययन में यह पाया कि पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव समय पर नहीं कराने से जनता की इन संस्थाओं में आस्था समाप्त होने लगती है। वे इनसे धीरे-धीरे विमुख होते चले जाते हैं। इस अन्तरिम प्रतिवेदन में समिति ने गणनात्मक परिवर्तन सुझात हुए सरकार से इन संस्थाओं के चुनाव बिना किसी विलम्ब के करने की सिफारिश की थी। समिति का अन्तरिम प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का उद्देश्य ही यही था कि इन संस्थाओं के चुनाव शीघ्र कराये जा सकें।

समिति ने अपना प्रमुख प्रतिवेदन सरकार को 22 जून 1973 को प्रस्तुत किया। समिति ने इस प्रतिवेदन में यह बताया कि प्रजातान्त्रिक विदेशीकरण को मिश्रित सफलता प्राप्त हुई है। इस समय इसकी प्रगति की तुलना में इसकी आलोचना अधिक हो रही है। प्रमुख प्रतिवेदन की भी प्रथम सिफारिश यही थी कि पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव निश्चित समय पर ही करा दिये जाने चाहिए।¹⁶ पंचायती राज को चौरंगे पर खड़े पाया जहाँ इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिये आगे छलाश लगानी है या इसे समाप्त करने का बदल उठाया जाय या जैसा है वैसा ही चलते रहने दिया जाये। इस हान पर छोड़ना समिति ने सबसे सही स्थिति बताई। समिति ने यह स्वीकार किया कि पंचायती राज 'प्रशासन' को ग्राम जनता के समीप लाया है और इसने गौरवशाली की जन इच्छा के प्रति अधिक संवेदनशील और उत्तरदायी बनाया है। साथ ही इसने ऐसा स्टाई ढांचा खड़ा किया है जो कि पूरे रूप से ग्रामीण विकास के लिए जवाब देह है। यह कटु सत्य है कि समय पर चुनाव नहीं कराने, निरुत्तरी की कमी और अन्य कारणों ने इन संस्थाओं को अप्रभावी बना दिया है। समिति की राय में पंचायती राज संस्थाओं को समाप्त करने के स्थान पर उचित यह होगा कि इसमें आवश्यक सुधार किये जाएं।

समिति ने ग्राम पंचायत में अनुमूचित जाति और जनजाति के लोगो को प्रतिनिधित्व देने के लिए इनकी सीट आरक्षित करने का सुझाव दिया। ग्राम पंचायत की असफलता को ध्यान में रखते हुए इन्हें समाप्त कर इनके स्थान पर प्रत्येक ग्राम पंचायत में एक न्याय उप समिति के गठन की सिफारिश की थी।

अनुमूचित जाति और जनजाति के लोगों को प्रतिनिधित्व देने के उद्देश्य से समिति ने पंचायत समिति और जिला परिषद स्तर पर भी सीट आर-

भिन करने को उपयुक्त बताया। पचायत समिति और जिला परिषद स्तर पर समिति कुछ मदस्था के प्रत्यक्ष रूप में चुन जान के पक्ष में थी।

समिति की राय थी कि महाराष्ट्र प्राप्ति अधिक मफन रहा है। तिहाजा राजस्थान म भी जिला परिषद को मौलिक काय व शक्तिया सौती जाना चाहिए। पचायत समितिया की अधिक काय व शक्तिया देन की आवश्यकता नहा है। पचायत समितिया केवन जिला परिषद की स्टाफ अभिकरण बन कर रह। सीनो स्तर पर कायकाल 5 बप रखा जाना चाहिए। इन सस्थाभा क चुनाव नाधारण चुनाव (General Election) से जाडना अनुचित बताया और कहा कि इन सस्थाओ क चुनाव चुनाव कायक्रम म बिना काइ फरबदल किये गमय पर हा करात रहना चाहिए।

समिति न जिला परिषद का जीवन्त (Viable) इकाई मानत हुए उस नियोजन और कायगानिका द्वारा अधिक स अधिक प्रशासनिक शक्तिया सामान्य और विशेषण कामिक वित्ताय शक्ति शालि निय जान का पुरजोर वकानत की। साराग म यह कहना उपयुक्त है कि यह समिति महाराष्ट्र माडल और उसकी सफलता के अयधिक प्रभावित हुई और नगभग वही माडल राजस्थान म अपनाने का पशकश का है।

यह कहना अनुचित नही होगा कि गिरधारीलाल व्यास समिति द्वारा अन्तरिम और प्रमुल दोना प्रतिवन्तो म पचायती राज नस्थाभा के चुनाव भात्र और समय पर बरान को भरपूर सिफारिश क पश्चात भी सरकार किसी न वित्ता बाज का बहाना बनाता रहा और उन सस्थाभा क चुनाव टालती रहा।

यह उन सस्थाभा और ग्रामीण जनता का दुभाग्य हा था कि इनक चुनाव 1964-65 म होन क पश्चात 1977 के अत तक नही ना सक। सन् 1977 म जनता पार्टी क गसन म आन के पश्चात भी फरवरी माच 1978 म केवन ग्राम पचायता क चुनाव होकर रह गए। पचायत समितिया और जिला परिषदा क चुनाव इसतिग टान निय कि केन्द्र म इन सस्थाभा क अययन क लिए अशोक महता की अध्यक्षता म एक समिति पहन स हा जनता सरकार न नियुक्त कर दी थी और यह नियुक्त किया कि इस समिति का प्रतिवन्त प्राप्ति हान पर उन सिफारिशा के अनुसार ही भागे कदम ब्याया जाएगा। अशाक महता समिति प्रतिबदन केद्राय सरकार -1 अगस्त 1978 म प्राप्ति होन क पश्चात इसकी सिफारिशा का राज्य सरकारा का विचार करन और आवश्यक वन्म उठान का प्रपित किया। लेकिन राज्य सरकारा स जो भाशा भाता महता समिति का थी वह पूरा नहा हा मकी थाइ हा समय पश्चात द भर

म राजनैतिक अस्थिरता का वातावरण था सच। कांग्रेस (इ) ने केन्द्र और राज्यों में शासन सम्हालने के पश्चात् राजस्थान में इन संस्थाओं के ग्राम चुनाव प्रचलित अधिनियमों से करा कर तीनों स्तरों पर इनका गठन किया।

उभरती हुई प्रवृत्तियाँ एवं पंचायती राज के सम्मुख समस्याएँ

विशेषकर 1960 के दशक के मध्य ही स पंचायती राज के महत्व में गिरावट आने का एक सिलसिला प्रारम्भ हुआ जो अभी तक मनवरत चल रहा है।¹⁷ बीकानेर सम्मेलन, इस विप्लवे ज्वर का तोड़न का, राजस्थान के मुख्य मन्त्री श्री शिव चरण जी माथुर द्वारा किया गया काय एवं गभीर प्रयास कहा जा सकता है। बीकानेर सम्मेलन और उसके बाद की स्थिति पर इस पुस्तक में आगे चर्चा की गई है। स्थानीय सरकार के रूप में प्रत्येक जगह हमके प्रति सम्मान और स्नेह कम हुआ है। इस स्थिति से महाराष्ट्र और गुजरात भी नहीं बच सके, यद्यपि वहाँ अन्य राज्यों की तुलना में अधिक सफलता प्राप्त हुई है।

प्रारम्भ ही से सभी वर्गों के लोगों ने इन्हें ग्राम के सर्वांगीण विकास के प्रयास करने वाली संस्था नहीं मानकर हमें केवल कृषि उत्पादन बढ़ाने वाली एक एजेंसी के रूप में देखा है। इन प्रकार कृषि का पूर्वाग्रह न केवल मानविक या मैक्रान्तिक रहा बल्कि साकार और व्यावहारिक भी और यह पूर्वाग्रह इन धरत बढ़ना चला गया। निरन्तर बढ़ती हुई खाद्य की कमी और 1966-67 की फसल खराब होने से इस और बढ़ावा मिला।

भारतवर्ष में 1966 के लगभग केन्द्र और राज्यों में जो राजनैतिक नेतृत्व उभर कर आया उसका महात्मा गांधी के आदर्शों से बहुत संकुचित सम्बन्ध था। इन प्रकार इसका पंचायती राज के प्रति वैचारिक प्रतिबद्धता बहुत कम या नहीं के बराबर थी। केन्द्रीय नेतृत्व पंचायती राज के प्रति उदासीन था और राज्य स्तरीय नेतृत्व पंचायती राज नेतृत्व को अपने प्रतिद्वन्दी के रूप में मानने लगा। यही नहीं राज्य स्तरीय नेतृत्व तो पंचायती राज नेतृत्व को अपने अस्तित्व के लिए खतरा महसूस करने लगा। परिणामस्वरूप उच्चस्तरीय नेतृत्व ने पंचायती राज संस्थाओं को जाटवूझ कर अशक्त, अप्रभावी, और दरिद्र बना दिया। इन संस्थाओं की प्राप्ति और सफलता उच्चस्तरीय नेतृत्व को अपने लिए खतरा लगने लगी। इन संस्थाओं को पगू बनाना अपने हित में उन्होंने आवश्यक माना। शर्तें शर्तें वित्तीय और प्रशासनिक सहानुभूति बनाते हुए इन संस्थाओं से अनेक कार्य लेकर अथवा विभागों या संस्थाओं को दे दिया या नया तन्त्र विकसित कर उनका सीधा क्रियान्वयन किया जाने लगा, पंचायती राज संस्थाओं के कामियों के पद कुछ खाली कर दिए, कुछ पदों की भ्रष्टाचार कम कर दी या फिर

बुद्ध पदा का अवमूल्यन कर निम्न स्तर का बना दिया (जैसे विकास अधिकार का पद का राजस्थान प्रशासनिक सेवा के स्थान पर अधीनस्थ सेवा का कर दिया)।

इसी प्रकार 1960 के दशक के मध्य म भारतीय राजनयिक व्यवस्था की केंद्रीयकरण की प्रवृत्ति का दौर प्रारम्भ हुआ। यह प्रवृत्ति 1971 और 1975 में और अधिक बलवती हुई। 1977 में जनता पार्टी के शासन में ग्राम पर यह कुछ सीमा तक कम हुई थी लेकिन जनता पार्टी के विखराव के बाद यह पुनः जारी पकड़ गई। वर्तमान राजनयिक नसुब इस प्रकार का है कि ऐसा लगता है मानो राज्य सरकार के नीचे सरकार के अधीन ही नहीं है बल्कि परवश है और उनका अस्तित्व ही केंद्र पर आधारित है। जहां राज्य स्तरीय नसुब ही पूणन केन्द्र की कुवा पय न बना रहता है और पूणन के त्रीय स्तुति में व्यस्त है और इसमें तनिक भी राजनयिक जीवन के अस्तित्व के लिए खतरा हो वहां ग्रामीण या नगरीय स्वायत्त स्वायत्तशासन सम्यक्षा की समृद्धि और विकास का प्रश्न नहीं उठता है।

आधुनिक वैज्ञानिक और तकनीकी विकास ने केंद्र को निरंतर शक्तिशाली और राज्य व स्थानीय ग्रामाण स्वायत्त संस्थाओं का उत्तरोत्तर कमजोर और धमू बनाया है। हरित क्रान्ति व स्वतंत्रता के न केन्द्रीय राजनीति और प्रशासन के हाथ में बंधित किये हैं। चौथी और पांचवी पंचवर्षीय योजनाओं में अनेक विशिष्ट योजनान (Special Schemes) के द्वारा तैयार की गई और उन्हें क्रियान्वित करने के लिए अनेक से प्रशासनिक तान का विनाश करके पंचायती राज व अस्तित्व का खतरा उत्पन्न कर दिया। यही नहीं नष्ट प्रसार कार्यक्रम के अंतर्गत कृषि प्रसार का कार्यक्रम पंचायती राज संस्थाओं के पास नहीं रह कर कृषि विभाग के पास आ गया है।

नया कृषि प्रसार कार्यक्रम और पंचायती राज

वर्ल्ड बैंक की सहायता में 1974 में राजस्थान के दो जिलों में कृषि प्रसार से सम्बंधित नया दृष्टिकोण अपनाया गया।¹⁸ इसकी सफलता से सरकार अत्यधिक प्रभावित होकर राज्य के 27 जिलों में स कृषि का अविश्वसनीय मान बुन 17 जिलों में कार्यक्रम को। अक्टूबर 1977 में नाम दिया। इस कार्यक्रम में प्रसार कार्यक्रम का प्रशिक्षण और प्रदर्शन (Training and Visit) निरंतर जारी रहता है इसलिए इस टा एण्ड वा' (T & V) नाम से अधिकतर जाना जाता है। क्लस्टर (Cluster) प्रणाली के प्रमुख केंद्र तान में कुछ लोग इस क्लस्टर कार्यक्रम (Cluster Programme) भी कहते हैं।

इस कार्यक्रम का प्रमुख उद्देश्य प्रसार कार्यक्रमों के माध्यम से प्रयोग लाता और विश्वविद्यालयों में की गई खोज और अनुसंधान को कृषकों तक पहुँचाना है। इस नवीन कार्यक्रम में निम्नतम स्तर पर "कृषि प्रसार कार्यकर्ता" (Village Extension Worker) है जो किसानों से प्रत्यक्ष और पूर्ण रूप से समीप है। "सहायक कृषि अधिकारी" (Assistant Agriculture Officer) कृषि प्रसार कार्यकर्ता को प्रशिक्षित करत हैं और उनके कार्यों का पर्यवेक्षण भी करत हैं। सहायक कृषि अधिकारी के निकटतम उच्च कर्मचारी "विषय विशेषज्ञ" (Subject Matter Specialist) कहलाते हैं। ये ग्रामीण प्रसार कार्यकर्ता और विषय विशेषज्ञों को प्रशिक्षित करने हैं। विषय विशेषज्ञों से ऊपर जिला स्तरीय, क्षेत्र स्तरीय और राज्य स्तरीय अधिकारी हैं जो इस नए कृषि प्रसार कार्यक्रम में सम्बद्ध रहते हुए उच्च समय-समय पर प्रशिक्षण प्रदान करते हैं। ये सभी नामित कृषि विभाग के कर्मचारी हैं और ये पचायती राज संस्थाओं में पृथक् रहते हुए कृषि प्रसार का कार्य करत हैं। पहले सभी जिला में कृषि प्रसार का कार्य पचायती राज संस्थाओं में कार्यरत ग्राम स्तर (Village Level Worker), कृषि प्रसार अधिकारी (Agriculture Extension Officer), विनाम अधिकारी, आदि के द्वारा किया जाता था। अर्थात् अब इन 17 जिलों में पचायती राज संस्थाओं से कृषि प्रसार का कार्य भी छिन जाने से इन जिलों में कृषि प्रसार के क्षेत्र में पचायती राज संस्थाओं की कोई भूमिका शेष नहीं रह गई है।

बीकानेर पचायती राज सम्मेलन (1982)

पचायती राज के इतिहास में बीकानेर में आयोजित 30 जनवरी 1982 का पचायती राज सम्मेलन एक महत्वपूर्ण घटना है। बीकानेर सम्मेलन एक ऐतिहासिक पर्व माना गया। विकास प्रक्रिया की त्रिआन्विति में जन सामान्य की रुचिरता, सरकारी धनता के प्रति निराशा एक घास्था नीयता के वातावरण का विरुद्ध एक विपरीतता में बदलने की आशा में पचायती राज को मजबूत बनाने के लिए इस सम्मेलन में अनेक महत्वपूर्ण घोषणाएँ की गईं। मुख्य मन्त्री ने पचायती राज संस्थाओं को सशक्त एवं सफल बनाने के लिए सरकार के निर्णयों को जनप्रतिनिधियों के सामने प्रस्तुत किया।

बीकानेर सम्मेलन में पचायती समितिओं को विकास सम्बन्धित कुछ कार्य सम्पादित करने और कुछ कार्यों की समीक्षा करने का अधिकार देने की घोषणा की गई (उनके लिए एनी पुस्तक के पृष्ठ 87-92 तक देखें)।¹⁸ प्रधानों का

मासिक भत्ता बढ़ाकर रु० 400 तथा प्रमुखों का भत्ता बढ़ाकर रु० 600 करने की भी घोषणा की गई। उसी समय विकास अधिकारियों के पदों के क्रमोन्नयन और आधारभूत कर्मचारियों की नियुक्ति/प्रतिनियुक्ति के विषय में भी घोषणा की गई।

विकास अधिकारियों के पदों का क्रमोन्नयन

बड़े कार्यक्रमों के हस्तान्तरण के साथ विकास अधिकारियों के पदों को क्रमोन्नत करने का निर्णय लिया गया क्योंकि कार्यरत अधिकारी जिनमें से अनेक तो तदर्थ आधार पर नियुक्त थे समय नहीं समझे गए। यह व्यवस्था प्रस्तावित की गई कि विकास अधिकारियों को 30 प्रतिशत पद राजस्थान प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों से भरे जावे शेष के लिए तकनीकी सेवा में से परियोजना अधिकारी पदोन्नति से चयनित किए जावे।²⁰

आधारभूत कर्मचारियों की नियुक्ति/प्रतिनियुक्ति

पंचायती राज संस्थाओं को अनेक कार्यक्रम हस्तान्तरित करने से कार्य सम्पादन के लिए कुछ आधारभूत कर्मचारियों की व्यवस्था आवश्यक समझी गई। विकास अधिकारियों के अलावा कृषि प्रसार अधिकारी, एक पशुपालन प्रसार अधिकारी, एक सहकारिता प्रसार अधिकारी, एक पंचायत प्रसार अधिकारी दो शिक्षा प्रसार अधिकारी, एक उद्योग प्रसार अधिकारी एक मोटर सीयर तथा एक प्रगति (साहित्यिकी) प्रसार अधिकारी, का नियोजन आवश्यक माना।²¹ यह इसलिए आवश्यक माना कि उपरोक्त सभी विभागों से सम्बन्धित कार्यक्रम पंचायत समिति स्तर पर या तो पंचायत समिति की सीधी देख-रेख में होगा या उनमें पंचायत समिति स्तर पर समीक्षा आवश्यक होगी। चूंकि इतने व्यापक कार्यक्रम को चलाने के लिए पंचायत समिति भी व्यवस्थित रखनी होगी अतः विकास अधिकारी के कार्यालय का सुदृढीकरण भी आवश्यक माना गया। इनके लिए एक लेखाकार, एक कनिष्ठ लेखाकार, 3 कनिष्ठ लिपिक, 5 कनिष्ठ लिपिक, 4 चतुर्थ श्रेणी कर्मचारी, एक बाहन चालक और एक चौकीदार देने होंगे। ग्रामीण क्षेत्रों में प्रसार कार्य करने के लिए ग्राम-नेशन भी पंचायत समिति स्तर पर बढ़ाये जायेंगे।

श्रीकानेर सम्मेलन के पश्चात्

बीकानेर सम्मेलन सम्पन्न होने के पश्चात् राज्य सरकार ने पंचायती राज संस्थाओं के सुदृढीकरण हेतु अनेक कदम उठाए हैं। इस उद्देश्य के लिए अनेक विभागों द्वारा आवश्यक पत्र/आदेश प्रसारित किये गए हैं। ग्रामीण विकास एवं पंचायती राज विभाग द्वारा पुनः पंचायती राज के क्रम पर प्रकाशित

"श्रियन्वदन का पहला चरण" नामक पुस्तक के पृष्ठ 1 से 116 तक विभिन्न विभागों के अधिकारियों द्वारा 1 जून 1982 तक के प्रसारित पत्र/पत्रिका/-आदेश प्रकाशित किये गए हैं।²²

राज्य सरकार ने पंचायती राज को पुनर्जीवित करने के परिश्रम में ग्राम सभाओं के पुनर्जीवित किए जाने को विशेष महत्व दिया। इस उद्देश्य से सरकार द्वारा 1 जनवरी 1983 से 15 फरवरी 1983 तक 'प्रशासन गांवों की ओर' नामक अभियान चलाया।²³ इस अभियान के अन्तर्गत राज्य की प्रत्येक ग्राम पंचायत क्षेत्र में एक-एक ग्राम सभा का आयोजन करते अनेक विभागों के अनेक कर्मियों को इनमें भेज कर अनेक मामलों वही की वही निपटारें गए। यह एक अनूठा परीक्षण किया गया। राज्य सरकार इन बातों पर विशेष जोर दे रही है कि ग्राम सभाओं की बैठकें समयानुसार हों तथा उनमें महिलाओं तथा निर्धन वर्ग के व्यक्तियों को सासुरर अनुसूचित जातियों व अनुसूचित जनजातियों को, अपनी राय जाहिर करने तथा ग्राम सभा के निर्णयों को प्रभावित करने का अवसर मिलना चाहिए।

ग्राम पंचायतों को अधिक मुरब्ब बनाने हेतु इन्हें कुछ नए कार्यक्रम/योजनाएँ हस्तान्तरित की गईं और नचित्र सम्बन्धी सहायता उपलब्ध कराने हेतु कुछ कारगर कदम उठाये गए (इन पुस्तक के पृष्ठ 73-74 देखिये)।

पंचायत समितियों को सुदृढ़ बनाने हेतु अनेक कार्य हस्तान्तरित किये गए हैं। इन सम्बन्ध में विभागों द्वारा आवश्यक आदेश प्रसारित किये हैं।²⁴ आधारभूत कर्मचारियों की नियुक्ति/प्रतिनियुक्ति के क्षेत्र में सरकार को पूर्ण सफलता प्राप्त हुई है। तकिन 50 प्रतिशत पंचायत समितियों में राजस्थान प्रशासनिक सेवा के विकास अधिकारियों की नियुक्ति करने में सरकार को सफलता नहीं मिल पाई है। केवल 15-16 पंचायत समितियों में ही रा० प्र० सेवा के विकास अधिकारी नियुक्त किये जा सके हैं जिनमें से इन्हीं सेवा में नव नियुक्त अधिकारियों की संख्या अधिक है। जिस किसी भी अधिकारी का (रा० प्रशासनिक सेवा के) सरकार विकास अधिकारी नियुक्त करती है या करने लगती है, वह अधिकारी अपने आपको मकड़ की म्यिनि में महसूस करता है और अपना नाम विभाग अधिकारियों की सूची में कटवाने की पुरजोर कोशिश करता है। प्रत्येक पंचायत समिति को एक-एक डॉक्टर की जीप उपलब्ध कराने का प्रयास कर रहा है। जहां सरकार जीप उपलब्ध नहीं करा सकेगी वहां उन्हें हिरादे की जीप लेने की अनुमति दी जायेगी। प्रत्येक पंचायत समिति को एक-एक नाव दाय के शिवाज ने प्रो जेड मैकिंग ग्रांट के रूप में उपलब्ध कराया जावेगा।

जिला परिषदों को मुट्ठ बनाने हेतु कुछ नए कार्य सीधे गए (इस पुस्तक के पृष्ठ 101 और 102 देखिये)।²⁵ प्रत्येक जिला परिषद को फर्नीचर हेतु बीस-बीस हजार रु०, एक-एक कार और जिस जिला परिषद के पास कार्यालय हेतु भवन नहीं है उन्हें भवन उपलब्ध कराया गया है।

जयपुर पंचायती राज सम्मेलन (अक्टूबर 1984)

2 अक्टूबर 1984 को पंचायती राज व्यवस्था को 25 वर्ष पूर्ण हो जाने के उपलक्ष में जयपुर में पंचायती राज की एजेंट जयन्ती मनायी गई। इस उपलक्ष में जयपुर में पंचायती राज सम्मेलन आयोजित किया गया। इस सम्मेलन में स्व प्रधान मंत्री श्रीमति इन्दिरा गांधी द्वारा 7 अक्टूबर 1984 को समापन भाषण दिया गया। समापन समारोह में मुख्यमंत्री श्री शिवचरण माथुर द्वारा निम्नलिखित घोषणाएँ की गईं

1. उच्च प्राथमिक शिक्षा का कार्य जिला परिषदों को हस्तान्तरित कर दिया जावे।
2. प्रौढ़ शिक्षा कार्य पंचायत समितियों को हस्तान्तरित कर दिया जावे, जो वे जिला परिषदों की देख-रेख में निष्पादित करेंगी।
3. पंचायत समितियों को उनके कर्मचारियों के चिकित्सा सम्बन्धी व्यय के लिए एक करोड़ रुपये की राशि का वार्षिक अनुदान स्वीकृत किया जावे। यह अनुदान पंचायत समितियों को उनके कर्मचारियों की सहाय (प्रतिनियुक्ति कर्मचारियों को छोड़कर) के अनुपात में वितरित किया जावे। इस सम्बन्ध में पंचायत समितियों के लिए मार्गदर्शन सिद्धान्त विकास विभाग, वित्त विभाग की सहमति प्राप्त कर, प्रसारित करे।
4. पंचायत समितियों तथा जिला परिषदों के शेष कार्यों को भवन निर्माण हेतु सप्ताह पंचवर्षीय योजना में आवश्यक प्रावधान किया जावे। भवन के निर्माण के व्यय पर 50 प्रतिशत पंचायत समिति/जिला परिषद वहन करेंगी तथा 50 प्रतिशत राज्य सरकार द्वारा वहन किया जावेगा।
5. जिन जिला परिषदों/पंचायत समितियों के कार्यालय राजस्थान भवनो में चल रहे हैं उन भवनो को जिस दिन से जिला परिषदों/पंचायत समितियों को दिया गया है उन्ही दिन से उन्हें हस्तान्तरित मान लिया जावे।
6. जो पंचायतें जुगो के अलावा कोई नया घर तथा या घर को घर विभाग के लिए बढ़ावे तो इस प्रकार की अतिरिक्त घर आय का 50 प्रतिशत अनुदान राज्य सरकार द्वारा दिया जावे।
7. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम के धनगत 25 हजार रुपये से अधिक

लेनिन 25 हजार रुपये तक की लागत के कार्यों की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान करने के अधिकार जिला परिषदों को दिये जावें। जिला परिषदों द्वारा कुशल तकनीकी नियन्त्रण करवाने हेतु आवश्यक तकनीकी स्टाफ उपलब्ध करवाया जावे। वर्तमान में कार्य कर रहे सहस्रक अभियानों की डी को जिला परिषदों के नियन्त्रण में हस्तान्तरित कर दिया जावे। जिन जिलों के कार्य अधिक हैं, वहाँ अविश्वसनीय अभियानों के तत्वाधान में एक तकनीकी प्रशिक्षण बनाकर उनका नियन्त्रण भी जिला परिषदों में रखा जावे।

जैसा कि दसवें अध्याय में बताया जा चुका है, 7 अक्टूबर 1984 के न्नी दिन स्व प्रधान मंत्री श्रीमति इन्दिरा गांधी द्वारा जयपुर में पंचायती राज संस्थान का शिलान्यास किया गया। इसके भवन निर्माण के लिये सरकार द्वारा एक नरारु रुपये स्वीकृत किये गए हैं। यह संस्थान पंचायती राज पर अध्ययन, प्रशिक्षण, शोध, साहित्य प्रकाशन और साहित्य मण्डल का कार्य करेगा। इसका भवन निर्माणाधीन है।

संदर्भ

1. पंचायती राज के पांच वर्ष, पंचायत एवं विकास विभाग राजस्थान, 1965, पृष्ठ 9-10। यद्यपि पंचायती राज संस्थाओं के प्रथम चुनाव 1959 में हुए, लेकिन तब कि वे चुनाव केवल पंचायत समिति तथा जिला परिषद तक सीमित थे (पंचायतों पहले से विद्यमान थी) और 1960 में हुए पंचायती राज चुनाव को प्रथम पंचायती राज चुनाव माना गया है। प्रथम ग्राम चुनावों के विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये "ए रिपोर्ट ऑन द पंचायत इलेक्शन इन राजस्थान, इवेलुएशन ऑफेंनाइजेशन, कमिन्ट सेन्टीटेरिएट राजस्थान सरकार, 1961।
2. सार्विक अली प्रतिवेदन, पूर्वोक्त, पृष्ठ "क" (प्रस्तावना)।
3. उपर्युक्त।
4. उपर्युक्त पृष्ठ "स" और "ग"।
5. विभिन्न वर्गों के लोगों के दिए भिन्न भिन्न प्रस्तावों का संयोजन करने प्रेरित की गई। प्रतिवेदन में परिशिष्ट 2 से 8 तक सात प्रकार की प्रस्तावों का भी संदर्भ है।
6. उपर्युक्त, पृष्ठ 18-19।

7. उपर्युक्त, पृष्ठ 2 ।
8. उपर्युक्त, पृष्ठ 28-29 ।
9. उपर्युक्त, पृष्ठ 34-35 ।
10. उपर्युक्त पृष्ठ 75-76 ।
11. इन विषयों से संबंधित सिफारिशें इस अध्याय में देना न तो सम्भव है और न ही उपर्युक्त ही । इनके विस्तृत अध्ययन के लिए देखें मूल प्रतिवेदन के पृष्ठ 174-204 ।
12. मूल्यांकन सगठन के प्रारम्भ हैं (1) ए रिपोर्ट ऑन पचायत इलेक्शंस इन राजस्थान 1960 (2) ए रिपोर्ट ऑन दी वर्किंग ऑफ पचायती राज इन राजस्थान (1961-62) (3) दी पैटर्न ऑफ करल डेवेलपमेंट इन राजस्थान (4) हाफ डेयरली रिपोर्ट्स ऑन दी वर्किंग ऑफ डेमोक्रेटिक डीसेंट्रलाइज्ड बोर्डोज (5) ट्रैन्स इन पचायती राज, और (6) शोर्ट स्टैंडोज आन पचायत समिति अध्ययन बैंग्रान ,
13. रिपोर्ट ऑफ दी हाई पावर कमिटी ऑन पचायती राज, कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड पचायत डिपार्टमेंट 1973, ।
14. उपर्युक्त, पृष्ठ 2-5 ।
15. देखिये इन्टरिम रिपोर्ट ऑफ दी हाई पावर कमिटी आन पचायती राज, कम्युनिटी डेवलपमेंट एण्ड पचायती विभाग, 1972 ।
16. उपर्युक्त पृष्ठ 11-13 ।
17. c f श्रीराम महेश्वरी, इन्डियन एडमिनिस्ट्रेशन, 1979 पृष्ठ 507-9 ।
18. इसका विस्तृत अध्ययन के लिए देखिये (1) डेनियल बेनोर एण्ड जोम्स न्यू हरीमन, एथीक्लरल एक्सटेंशन दी ट्रेनिंग एण्ड त्रिजिड सिस्टम, वरुड बैंग पब्लिकेशन, मई 1977 (2) धी हूजा, "एथीक्लरल एक्सटेंशन ए नू प्रोग्राम फोर कंट्रीवुअस ट्रेनिंग एट घॉल लेवल्स" कुरुक्षेत्र, बोल्डूम 17 नवंबर 7 जनवरी 1, 1979, (3) रविन्द्र शर्मा, 'इन्स्टीट्यूशनल ट्रेनिंग ग्रन्डर दी एण्ड धी प्रोग्राम (ए केस स्टडी ऑफ बुगपुरा ट्रेनिंग सेंटर) एन लेख जा तान प्रशासन विभाग द्वारा वृषि प्रशासन' पर 11-12 दिसम्बर 1982 को आयोजित सेमिनार में पढ़ा गया, राजस्थान वि. वि, जयपुर (4) रविन्द्र शर्मा 'ए केस स्टडी ऑफ ट्रेनिंग एण्ड डिजिट सिस्टम विथ स्पेशल रेफरेंस टू ट्रेनिंग', लेख जा एम के एन वृषि महाविद्यालय, जोधनर द्वारा 28 नवम्बर से 2 दिसम्बर 1983 तक आयोजित 'री ऑर्गेनाइजेशन ऑफ न्यू एथीक्लरल एग्जटन्शन सिस्टम फॉर इन-

त्रीजिंग एग्रीकल्चरल प्रोडेक्टिविटी" पर राष्ट्रीय सेमिनार में प्रस्तुत किया गया, और (5) जोमलिन सेंडेन मिन्म, दी वर्ल्ड बैंक एण्ड डी ट्रेनिंग एण्ड विजिट सिस्टम, फाईनेंस एण्ड डेवलपमेंट, जून 1983, पृष्ठ 41-42।

- 19 पुन पचायती राज, सामुदायिक विकास एवं पचायत विभाग, राजस्थान सरकार जयपुर, 1982, पृष्ठ 8-10।
- 20 यहाँ यह बताना अनावश्यक नहीं होगा कि राजस्थान में जनवरी 1982 की घोषणा के पश्चात् जहाँ 118 विकास अधिकारी राजस्थान प्रशासनिक सेवा के लगाए जाने थे वहाँ 1 दिसम्बर 1984 तक कुल मिलाकर 15-16 विकास अधिकारी इस सेवा में लगाए जा सके हैं, जिनमें भी यह ज्ञानव्य है कि अधिकतर वे हैं जिन्हें इस सेवा में प्रशिक्षण के तुरन्त पश्चात् इस पद पर रखा दिया गया है क्योंकि इस पद पर अपनी सेवा प्रारम्भ की है। यहाँ यह बताना अनुस्यूक्त नहीं होगा कि राजस्थान प्रशासनिक सेवा के लोग पचायती राज संस्थाओं में जाना पसन्द नहीं करते हैं। जिसका भी नाम विकास अधिकारी के पद के लिए निश्चित किया जाता है वही इन गाँवों को निरस्त कराने में जुट जाता है। ऐसा न केवल पुराने अनुभवी अधिकारियों में है बल्कि नए नियुक्त अधिकारियों में भी ऐसी प्रवृत्ति पाई गई है। एवं अध्ययन में लेखक ने यह पाया कि हमारे प्रशिक्षण कार्यक्रम नए नियुक्त कर्मचारियों और अधिकारियों को हरन ओरिएण्टेड नहीं बना सके हैं। सम्भवतः अधिकारियों की विकास अधिकारी पद पर तैर्य करने से अरुचि के कारण ही अभी तक नहीं के बराबर ही प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों को लगाया जा सक्ता है।
- 21 उपस्यूक्त, पृष्ठ 13।
- 22 'क्रियान्वयन का पहला चरण' सामुदायिक विकास एवं पचायत विभाग, राजस्थान सरकार, 1983, पृष्ठ 1-116।
23. विम्लून अध्ययन के लिए देखिये : रविन्द्र शर्मा, के. डी. त्रिवेदी और गिर-चर सिंह, "प्रशासन मार्गों की ओर एक अध्ययन", लोक प्रशासन विभाग, राजस्थान विश्व विद्यालय, 1984 (एक अप्रकाशित अध्ययन प्रतिवेदना)।
- 24 'क्रियान्वयन का पहला चरण', पूर्वोक्त, पृष्ठ 1-116।
25. उपस्यूक्त, पृष्ठ 1-116।
- 26 राजस्थान सरकार, जयपुर, मन्त्री दफ्तर की धाजा मख्या 146/84।

परिशिष्ट-1

बलवंतराय मेहता समिति प्रतिवेदन

राष्ट्रीय विकास परिषद ने अपनी आठवीं बैठक में सामुदायिक विकास और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं का अध्ययन एक दल द्वारा करवाने की आवश्यकता पर बल दिया। 1957 में बलवंतराय मेहता की अध्यक्षता में इन कार्यक्रमों का अध्ययन करके सुधार सुझान के लिए एक समिति नियुक्त की गई। इसका अध्ययन करने के लिए इस समिति द्वारा देश के अनेक क्षेत्रों का विस्तृत भ्रमण किया गया। दिसम्बर 1957 के अन्त में दल द्वारा प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया।

इस समिति ने यह स्पष्ट बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय प्रसार सेवाओं की ग्रामीण जनता में पहल की भावना जमाने में सफलता नहीं मिली है। कुछ लोग आगे अवश्य आए हैं लेकिन इसका श्रेय सरकारी कर्मचारियों की पहल को जाता है। समिति ने सुझाव दिया कि शीघ्र ही प्रजातांत्रिक विवेन्दीकरण क्रियान्वित की अत्यन्त आवश्यकता है। समिति ने यह बताया कि ग्रामीण क्षेत्रों में प्रजातांत्रिक आधार पर प्रतिनिधि संस्थाओं का निर्माण कर विकास के सभी प्रकार के कार्य इन्हें सौंपना अति आवश्यक है। समिति का यह कहना था कि इन संस्थाओं का आधार वैधानिक हो, ये संस्थाएँ चुनी हुई हों। इन्हें विस्तृत कार्य व शक्तियाँ सौंपी जाएँ, इनके पास समुचित नायपालिका तान और पर्याप्त खोत हों। सरकार या इसके कार्यक्रमों द्वारा इन संस्थाओं पर अत्यधिक नियन्त्रण नहीं किया जाए। इन्हें चुट्टि करने की शक्ति हो। गलतियाँ करके ये संस्थाएँ सील लेगी। इन्हें समुचित सम्पादक व मार्गदर्शन मिलना चाहिए ताकि ये गलतियाँ नहीं करें। ये प्रतिनिधि संस्थाएँ स्थानीय विकास के लिए स्थानीय जनता की इच्छा अभिव्यक्ति के यन्त्र का काम करें।

समिति का यह मतलब था कि विवेन्दीकरण का प्रमुख केन्द्र ऐसी संस्था को बनाया जाए जो न तो इतनी छोटी हो कि प्रसंगीयता और आर्थिक दृष्टि से कमजोर हो और न ही इतनी बड़ी हो कि जिस उद्देश्य के लिए गठित की जा रही है वह प्राप्त हो न हो सके। इस दृष्टिकोण से समिति ने ग्राम पंचायत को

बहुत छोटा पात्र। समिति ने उनका अन्य विकल्पों पर गम्भीरता से विचार किया। ये विकल्प थे ब्लॉक, तहसील या तालुका, सब-डिवीजन और जिना को समिति ने बहुत बड़ा माना। जिले स्तर की मस्था ग्रामीण जनसाधारण से बहुत दूर पड़ जाती है। अनेक जिले तो इस समिति के विचार से जनसंख्या और क्षेत्र की दृष्टि में अत्यन्त बड़े थे। समिति का यह मानना था कि प्रतिनिधि संस्था ग्राम जनता के समीप होने पर ही उचित प्रभाव डाल सकेगी।

समिति गहन विचार के पश्चात् इस निष्कर्ष पर पहुँची कि ब्लॉक ही एक ऐसी मस्था होगी जो उन सभी विकास के कार्यों को कर सकती है जिन्हें पचायत नहीं कर पाएगी और इगका आभार भी इतना सतीतप्रद है कि इसका निवासियों की रुचि बनी रहेगी।

समिति द्वारा यह स्वीकार किया गया कि उच्च स्तर पर, सम्भव जिले स्तर पर, मन्त्रालय अधिक प्रभावी होगा, लेकिन सर्वाधिक कुशल और उपयोगी व्यवस्था हममें यही मानी गई कि विकास खण्ड के साथ चुनी हुई स्वयं शासित मस्था को प्रमुख जिम्मेदारी दी जाए। इसमें यह निश्चित हो जाना है कि माधना का उपयोग क्षेत्र के निवासियों की आवश्यकता और इच्छानुसार होगा।

समिति ने यह स्पष्टतः कहा कि मामुदायिक विकास कार्यक्रमों को ग्रामीण जनता तब तक अपना नहीं समझेगी जब तक इनमें जन प्रतिनिधियों की भागदारी नहीं होती। यह तभी सम्भव है जब वास्तव में प्रजातांत्रिक मस्थाओं का निर्माण किया जाए। इन प्रजातांत्रिक मस्थाओं में सम्पूर्ण मामुदायिक विकास कार्यक्रमों के प्रति अपनी ही भावना जागृत होगी और वे स्वयं इन कार्यक्रमों को गरीबों से वियान्वित करने और इन्हें सकल जनता में सम्मिलित हो जाएंगे।

समिति द्वारा प्रजातांत्रिक मस्थाओं के निर्माण के लिए एक प्रास्ताविक प्रस्तुत किया गया जिसमें ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, ब्लॉक स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर समिति द्वारा जिना पंचायत के गठन का सुझाव दिया गया।

समिति ने ग्राम पंचायत को पूर्ण रूप से चुन जान और दो मन्त्रालयों और अनुसूचित जाति और जन जाति में एक-एक सदस्य के सहचरण का सुझाव दिया था। ग्राम स्तर पर त्रिशक्ति की जाने वाली मामुदायिक योजना के कार्यक्रमों को इन स्तर पर अधिक म अधिक प्रत्यक्षीकृत किया जाना है। सम्पत्ति या गृह कर, बाजार और बाह्य कर, पानी या भीमा मुक्त

जल व बिजली दर, मवेशी खानों से ग्राय, पंचायत समिति से अनुदान और पशु-घो के रूप पर जुक्त, आदि पंचायत की ग्राय के प्रमुख स्रोत होने चाहिए। पंचायत समिति को भूराजस्व से मिलने वाली राजि में से 3/4 हिस्सा ग्राम पंचायतों को मिलना चाहिए। अन्य कार्यों के अनिवार्य जलप्रदाय सफाई, रोशनी, सड़कों का सधारण, भू-प्रबन्ध, साक्ष्यकी एकत्रीकरण और सधारण तथा पिछड़े हुए वर्गों का कल्याण पंचायत के अनिवार्य प्रकृति के कार्य रखे जाए। पंचायत समिति द्वारा सौंपे गए किसी भी कार्यक्रम को त्रिधाग्विन करने के लिए ग्राम पंचायत प्रतिनिधि के रूप में भी कार्य करेगी।

खण्ड स्तर पर पंचायत समिति का अग्रत्यक्ष चुनाव द्वारा गठन करने का सुझाव दिया गया। पंचायत समिति क्षेत्र की पंचायतों के पंच मिलकर स्वयं में से लगभग 20 सदस्य पंचायत समिति के लिए चुनें। ये प्रतिनिधि महिलाओं और बालकों के कार्य में रुचि रखने वाली दो महिलाओं का सहचरण करें। अनुसूचित जाति और जन जाति के लोग यदि चुने नहीं गए हों तो उनके प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की जाए। पंचायत समिति द्वारा दो ऐसे स्थानीय व्यक्तियों का सहचरण किया जाये जिन्होंने ग्रामीण विकास के कार्यों में रुचि दर्शाई है। इस मस्या के लिए चुने हुए अग्र्यक्ष की सिफारिश की गई थी।

समिति ने इस स्तर पर विस्तृत कार्य व शक्तिया सौंपे जाने की सिफारिश की थी। इसके कार्यों में कृषि से सम्बन्धित सभी पहलुओं, पशु सुधार, स्थानीय उद्योगों की उन्नति, मार्बजनिनक स्वास्थ्य, कल्याणकारी कार्य, प्राथमिक शाला प्रशासन और साक्ष्यकी एकत्रित करना और उनका सधारण सम्मिलित किये जाने चाहिए। राज्य सरकार द्वारा इसके सौंपे गए विकास सम्बन्धी कार्यों के लिए यह प्रतिनिधि के रूप में कार्य करें। इसके जन प्रतिनिधि सस्या के रूप में सही ढंग से कार्य प्रारम्भ करने के पश्चात ही इसे अग्र्य कार्य सौंपे जाने चाहिए। इसे बलवन्त राय मेहता समिति ने मुख्य नियोजन और प्रमुख कार्यकारी संस्था बनाने की बकासत की।

पंचायत समिति के वित्तीय आय के ग्रीन इस प्रकार होने चाहिए :

1. खण्ड क्षेत्र से राज्य को राजस्व से ग्राय में हिस्सा जो किसी भी सूरत में 40% से कम नहीं हो।
2. भू-राजस्व पर उपकर।
3. व्यवसाय पर कर।
4. अचल सम्पत्ति के हस्तांतरण पर अधिभार।
5. सम्पत्ति के लाभ पर कर।

- 6 मार्ग कर या पट्टा देने से आय ।
- 7 तीर्थ यात्रा कर, मनोरंजन कर, प्राथमिक शिक्षा उपकर, मेलों और बाजार के आयोजनों से आय ।
- 8 मोटर गाड़ी कर में हिस्सा ।
9. जनता द्वारा स्वेच्छा से सहायता' और सरकार द्वारा अनुदान ।
- 10 राज्य सरकार द्वारा उन्हें सशर्त या बिना किसी शर्त के या मैनिंग आधार पर समुचित अनुदान दिया जाना चाहिए ।

जिला स्तर पर जिला परिषद के गठन की सस्तुनि की । यह संस्था प्रमुख रूप से जिले की पंचायत समितियों के मध्य समन्वय स्थापित रखने के लिए गठित की जानी चाहिये । इसमें जिले की सभी पंचायत समितियों के अध्यक्ष, सदस्य और विधान सभा के सदस्य और विकास विभाग के जिला स्तर के अधिकारी सदस्य बनाने को कहा गया । जिला परिषद एक परामर्श दायी और पर्यवेक्षण स्थापित करने वाली संस्था हो । समिति को यह भय था कि जिले स्तर पर कार्यवाही कार्य सौंपने से स्थानीय पहल समाप्त हो जाएगी । इसी विचार से जिला परिषद को कार्यकारी कार्य न देना ही उपयुक्त माना गया । पंचायत समिति के बजट का परीक्षण और उसे स्वीकृत करना, राज्य द्वारा सीधी राशि को विभिन्न खण्डों में वितरित करना, खण्ड की याजना में समन्वय और एकीकरण करना, पंचायत समिति के शिक्षाकलाओं का पर्यवेक्षण आदि भी जिला परिषद के कार्यों में सम्मिलित किये जा सकते हैं ।

वल्लभन्त राय मेहता समिति ने यह भी उचित किया कि यदि हम प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का सर्वाधिक लाभ उठाना चाहते हैं तो इस योजना के तीनों ही स्तर की संस्थाएँ ग्राम पंचायत, पंचायत समिति और जिला परिषद सम्पूर्ण जिले में एक ही साथ कार्य करना प्रारम्भ करें ।

परिशिष्ट-2

अशोक मेहता समिति प्रतिवेदन

सन् 1977 में शासन में आने के पश्चात् जनता सरकार ने पचायती राज सम्प्रदायों का अध्ययन कर इसे सफल बनाने के लिए सुबार सुझाने के उद्दिष्टों से सुप्रसिद्ध समाजवादी चिंतक स्व श्री अशोक मेहता की अध्यक्षता में 12 दिसम्बर 1977 को एक समिति नियुक्त की। समिति में तीन मुख्य मंत्री (कपूर्वी ठाकुर, प्रकाश सिंह बादल तथा एम. जी. रामचन्द्रन), तीन सांसद (मंगल देव, एम. ए. खान तथा अम्ना साहब शिन्दे), एक सर्वोदयी कार्यकर्ता (सिद्धराज डब्बा), एक राजनीति शास्त्री एवं विषय मर्मज्ञ (प्रोफेसर इकबाल नारायण), एक योजनाकार (बी. शिवरामन), एक व्यावहारिक जानकार (वल्लभ माई पटेल-राजकोट), एक भूतपूर्व मंत्री (एस. के. डे) तथा केरल के भूतपूर्व मुख्यमंत्री एवं मार्क्सवादी चिंतक ई. एम. एस. मम्बुदीरीपाद को भी इस बृहद् आयोजन में सम्मिलित किया गया।

भारत सरकार ने समिति के लक्ष्य निर्धारित करते हुए यह प्रस्तावना रखी "यह सरकार ग्रामीण विकास को सर्वोच्च प्राथमिकता देते हुए ग्राम अर्थशास्त्र के सर्वतोमुखी विकास के लिए वह कृषि उत्पादन बढ़ाने, रोजगार के अवसर सुनिश्चित कराने, तथा गरीबी का समूल नष्ट करने के लक्ष्यों की प्राप्ति करने के लिए जी जान से जुट जाना चाहेगी। इस सरकार का यह भी मत है कि जब तक आयोजना एवं व्यवहार में अधिकाधिक माना में विकेन्द्रीकरण का इस्तेमाल नहीं किया जाएगा तब तक इन लक्ष्यों की प्राप्ति सम्भव ही नहीं है।"

अशोक मेहता समिति ने जनमत जानने के उद्देश्य से 12000 प्रश्नावलियाँ प्रसारित कीं, 1500 लोगों से व्यक्तिगत रूप से मेट की (जिनमें मोरारजी देसाई, जयप्रकाश नारायण तथा गोकुल माई भट्ट उत्तरेलनीय हैं) तथा चार आचलिक सेमिनारों (जो क्रमशः जयपुर, हैदराबाद, लोनावला तथा पटना में आयोजित की गईं) की जिनमें समाज के सभी वर्गों के बुद्धिजीवियों ने भाग लिया। समिति ने अपना प्रतिवेदन तत्कालीन प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई को

21 अगस्त 1978 को प्रस्तुत किया। समिति प्रतिवेदन नी लोगों के बहुमत के साथ-साथ चार लोगों की विमति भी थी (इनमें एम. जी. रामचन्द्रन, ई. एम. एस. नम्बूदरीपा सिद्धराजद, इंदुबा तथा एस. के. डे थे)। समिति प्रतिवेदन ग्यारह अध्याय एवं 153 पृष्ठों में फैली हुई है।

अशोक मेहता समिति अध्ययन के पश्चात् इस निष्कर्ष, पर पहुँची कि ग्राम अचलो में सतोपजनक रूप से विकास हुआ है। इस समिति का यह भी निष्कर्ष था कि ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए एक नये "प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध व्यवस्था" (Democratic Management System) का विकास करना होगा। इस "प्रजातान्त्रिक प्रबन्ध व्यवस्था" के लिए अशोक मेहता समिति ने बलवन्तराय मेहता समिति के द्वारा सुझाए औस्तरीय व्यवस्था के स्थान पर केवल द्वी-स्तरीय ढाँचे के निर्माण की वकालत की है। पंचायत समिति को अनुपयुक्त बताते हुए समिति ने "मण्डल स्तर" पर प्रतिनिधि सस्था के निर्माण का नवीन विचार प्रस्तुत किया है। इससे अनुसार मण्डल स्तर पर 10 या 15 ग्रामों को सम्मिलित किया जाय अर्थात् 15 से 20 हजार लोगों के कस्बे इसके केन्द्र हों। इस स्तर पर समिति पञ्जाब के "डवलपमेन्ट ब्लॉक" को स्वीकारन की सिफारिश करती है। समिति के अनुसार गांव और जनसंख्या के आधार पर मण्डल पंचायत में 15 सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाने चाहिए, किानों की सेवा समितियों के प्रतिनिधि और 2 महिला प्रतिनिधि इसमें होना चाहिए। अनुसूचित जाति और जनजाति की सदस्यता जनसंख्या के आधार पर आरक्षित होनी चाहिए। प्रत्यक्ष रूप से चुने गये प्रतिनिधि स्वयं में से किसी एक को इसका अध्यक्ष चुनें।

समिति ने जिला परिषद में छह प्रकार के सदस्यों का सुझाव दिया है— भली प्रकार से निर्धारित बाड़ों या कोन्टीट्यूएन्सी से चुने हुए सदस्य, पंचायत समिति के अध्यक्ष (जब तक पंचायत समितियाँ रहती हैं, बड़ी नगरपालिकाओं और जिला सहकारी फेडरेशन के नामजद सदस्य, दो महिलाएँ (जिनहोने जिला परिषद चुनाव में सर्वाधिक मत प्राप्त किये हैं, यदि एक भी महिला जिला परिषद का चुनाव नहीं लड़ती है तो इनका सहचरण करना होगा), दो सहृदय सदस्य जिनमें से एक ऐसा व्यक्ति जो ग्रामीण विकास में विशेष रुचि रखता है और एक सदस्य स्थानीय क्षेत्र से औद्योगिक जगत से लिया जाएगा। जिला परिषद में भी अनुसूचित जाति और जनजातियों के लिए जनसंख्या के आधार पर सीट आरक्षित करन का सुझाव दिया। चुने हुए सदस्य स्वयं में से किसी एक का चुनाव जिला परिषद में अध्यक्ष पद के लिए करें। यह संस्था कुछ स्थाई समितियों के माध्यम से कार्य करे।

मण्डल और जिला परिषद, दोनों स्तरों पर समिति में सस्थाओं की अवधि 4 वर्ष रखने की सिफारिश की।

अशोक मेहता समिति की सिफारिशों के आधार पर इन सस्थाओं के गठन सम्बन्धी तीन प्रमुख विशेषताएँ देखने को मिलती हैं। पहली, प्रत्येक स्तर पर चुने हुए सदस्यों का बहुमत, दूसरे, प्रत्येक स्तर पर अनुसूचित जाति और जनजाति के लिए अलग से सीटों का आरक्षण और तीसरे, क्षेत्र से ससद और विधान सभा के सदस्यों को इन सस्थाओं में औपचारिक स्थान नहीं है, विषय इसके कि वे योजना कार्य से सम्बन्धित जिला परिषद की समिति के वे पदेन सदस्य होंगे।

समिति ने सुझाव दिया कि जिन राज्यों में पंचायती राज सस्थाओं में चुनाव हो चुके, वहाँ पंचायत समिति की व्यवस्था भी चलती रहे।

पंचायती राज सस्थाओं के गठन और संचालन में राज्य सरकारों के अना-वश्यक हस्तक्षेप को समाप्त करने के लिए समिति ने इन सस्थाओं की सर्वप्रधानिक स्थान देना अनिवार्य माना है। इसके लिए समिति ने सविधान में सशोधन कर इन्हे सम्मानपूर्ण स्थिति प्रदान करने की सिफारिश की है। सविधान में सशोधन करके पंचायती राज को मसदीय गणतन्त्र में त्रि-स्तरीय संघवाद के रूप से एक नई व्यवस्था का विकास किया जा सकता है।

अशोक मेहता समिति की यह मान्यता रही कि पंचायती राज न तो निर्दलीय रहा है और न ही यह निर्दलीय रह सकता है। “जय प्रकाश बाबू” की ‘रत बिहीन प्रजातान्त्रिक व्यवस्था’ (Partyless democratic system) के मत को अना-व करते हुए समिति ने मत व्यक्त किया कि पंचायती राज सस्थाओं के चुनाव दलीय आधार पर कराए जाएँ और प्रत्येक स्तर पर दलीय चुनावों के माध्यम से राजनीतिक पक्षधरताओं का सामना किया जावे।

समिति ने अनुसूचित जातियों और जन जातियों को सामाजिक न्याय दिलाने के दृष्टिकोण से इनकी सीटें आरक्षित करने की ही सिफारिश नहीं की बल्कि इस बात की भी पुनरावृत्ति की कि ये लोग आयोगों से प्राप्त होने वाले लाभों में प्रमुख भागीदार बन सकें। दुर्बल वर्गों के लिए जिला सामा-जिक न्याय समितियों के गठन का भी सुझाव अशोक मेहता समिति द्वारा दिया गया।

कामिकों की दोहरी अवस्था को समाप्त कर पंचायती राज मंचा न निर्माण की सिफारिश की गई। कामिकों को अनुकूल प्रतिक्षण देकर उन्हें ग्रामीण मन्त्रि के अनुसार ढालन पर बल दिया। प्रशासकीय विवेन्दीकरण इस समिति की प्रमुख सिफारिश थी।

समिति ने न्याय पचायती की असफलता के अनवरत कारण बताए हैं। लेकिन न्याय के विवेकीयकरण और स्थानीय न्याय में जनता की साक्षीदारी की आवश्यक माना है। न्याय पंच चुन हुए होना ही समिति में उपयुक्त माना है।

समिति का मत है कि पचायती राज संस्थाओं के आय के समुचित साधन होने चाहिए। प्रत्येक मम्था को कर लगाने का अधिकार होना चाहिए। इन संस्थाओं की करारोपण सम्बन्धी बाधाओं को दूर करने के लिए राज्य सरकारें प्रयास करें। राज्य सरकारों द्वारा उदार होकर इन संस्थाओं के वित्तीय सम्बन्ध का नियमन उसी प्रकार किया जाए जैसे कि केन्द्र-राज्य वित्त सम्बन्ध वित्त धायोग द्वारा नियमन किये जाते हैं। राज्य कार्यकारिणी की वित्तीय व प्रशासनिक अनावश्यक हस्तक्षेप ही समाप्त करने के लिए समिति ने सिफारिश की है।

बयोवृद्ध सर्वोदयी नेता सिद्धगज डड्डा प्रतिवेदन की इस सिफारिश से प्रमुख रूप से अप्रसन्न थे कि पचायती राज संस्थाओं के चुनाव दलीय आधार पर कराए जाएं। वे गांधी और जे. पी. के मत के हैं कि ग्राम स्वराज्य व्यवस्था निर्दलीय रहनी चाहिए। सुप्रसिद्ध साम्यवादी नेता नम्बूदीरीपाद सामान्यतः समिति की सिफारिशों से सहमत हैं। लेकिन उनका यह मानना है कि इन समिति द्वारा सुझाए पचायती राज से उत्पन्न पर मजदूरों और गरीबों का स्वामित्व स्थापित नहीं हो सक्ता है। ऐसा पचायती राज साम्यवाद को ध्वस्त करने में असफल रहेगा।



Books borrowed from the Library by the students may be retained not longer than one week A fine of one anna will be charged each day for each volume that is overdue

Borrower's No	Must be returned on or before	Borrower's No	Must be returned on or before
	1176		
			11/2/51
113			
114			
98			
	SEP 20 1951		11/2/51
			11/1/51
114			
106			
101			